

## UN-Reformen für die 2030-Agenda: sind die Arbeitsmethoden und Praktiken des HLPF "fit for purpose"?

Beisheim, Marianne

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Beisheim, M. (2018). *UN-Reformen für die 2030-Agenda: sind die Arbeitsmethoden und Praktiken des HLPF "fit for purpose"?* (SWP-Studie, 22/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60442-4>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

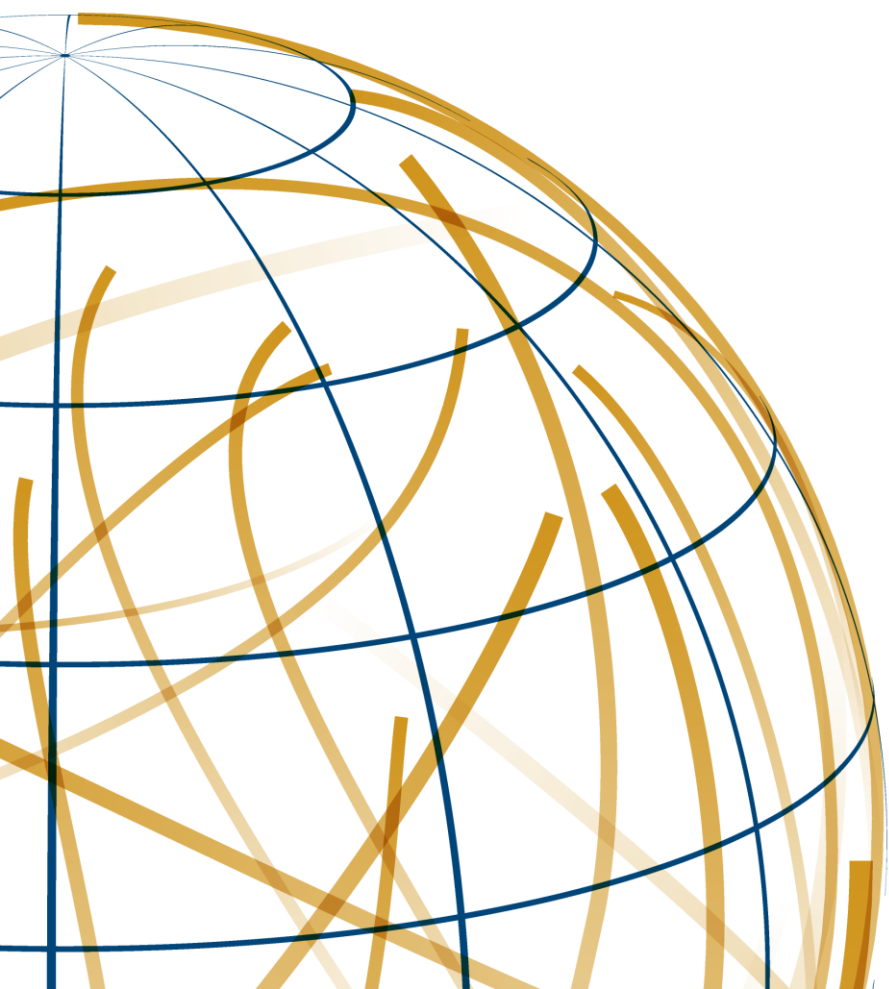
**SWP-Studie**

---

*Marianne Beisheim*

# UN-Reformen für die 2030-Agenda

Sind die Arbeitsmethoden und Praktiken des HLPF  
»fit for purpose«?



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 22  
Oktober 2018

Um die »Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung« effektiv umzusetzen, hat UN-Generalsekretär António Guterres verschiedene Reformprozesse angestoßen. Eine Reorganisation des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen (UN) haben die Mitgliedstaaten bereits beschlossen. Weitere, tiefgreifende Reformen wären notwendig, sind aber im aktuellen politischen Kontext nur schwer realisierbar. Verbesserungen bei den Arbeitsmethoden und Praktiken jedoch liegen im Bereich des Möglichen.

In der Studie wird zunächst untersucht, welche Arbeitsmethoden und Praktiken dazu beigetragen haben, dass die Mitgliedstaaten im September 2015 die ambitionierte 2030-Agenda samt der darin vereinbarten Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) im Konsens verabschieden konnten. Das »Hochrangige Politische Forum zu Nachhaltiger Entwicklung« (HLPF) ist derzeit das Herzstück der UN-Nachhaltigkeitsgovernance. Es soll die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, politische Führungsverantwortung für die Umsetzung der 2030-Agenda zu übernehmen. Die Analyse zeigt jedoch, dass das HLPF an seiner Aufgabe zu scheitern droht: Die Komplexität der 2030-Agenda, das weit gefasste Mandat, die hohen Teilnehmerzahlen und Erwartungen schaffen Probleme für ein Forum, das – 2013 ins Leben gerufen – für all dies nicht ausgestattet worden ist.

Die Mitgliedstaaten haben bereits 2016 beschlossen, das HLPF in den Jahren 2019/20 zu reformieren. Auf der Basis der vorausgegangenen Analyse werden das Ziel dieser Reformen und erste Ideen für verbesserte Arbeitsmethoden und Praktiken diskutiert; schließlich wird auch skizziert, wie ein Vorbereitungsprozess bis zu den Verhandlungen über die Reformen aussehen könnte.

**SWP-Studie**

*Marianne Beisheim*

# UN-Reformen für die 2030-Agenda

Sind die Arbeitsmethoden und Praktiken des HLPF »fit for purpose«?

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 22  
Oktober 2018

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Verfahren der Begut-  
achtung durch Fachkolle-  
ginnen und -kollegen und  
durch die Institutsleitung (*peer  
review*), sie werden zudem  
einem Lektorat unterzogen.

Weitere Informationen  
zur Qualitätssicherung der  
SWP finden Sie auf der SWP-  
Website unter [https://  
www.swp-berlin.org/ueber-  
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).

SWP-Studien geben die  
Auffassung der Autoren und  
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, Berlin, 2018

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

## Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Einleitung</b>
7	Ein Erfolg in schwierigen Zeiten für den Multilateralismus
9	Fokus: Arbeitsmethoden und Praktiken
10	Bewertungsmaßstab: Ergebnisorientierung stärken
12	<b>Ein Blick zurück: Die Verhandlungen der SDGs und der 2030-Agenda</b>
12	Die OWG: innovative Verhandlungsformate
13	Vertiefte Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren
15	Verbesserte UN-interne Koordination
16	Mehrebenen- und Bottom-up-Ansatz bei Umsetzung und Überprüfung
17	<b>Zwischenbilanz UN-HLPF: Analyse und Empfehlungen zu den Arbeitsmethoden und Praktiken</b>
17	Thematische und SDG-Reviews: Arbeitsabläufe und Mehrwert verbesserungswürdig
22	Freiwillige nationale Reviews: Guter Ansatz, aber nicht ausreichend
25	Beteiligung nichtstaatlicher Akteure: Gemischte Bilanz
26	Der Global Sustainable Development Report als Science-Policy-Interface
29	Die Ministererklärung — ohne Ergebnisse des HLPF
31	<b>Der Blick nach vorne: UN-Reformen proaktiv mitgestalten</b>
31	Grundsätzliche Empfehlungen zum HLPF-Review 2019/20
32	Politischen Reformwillen stärken
36	<b>Abkürzungen</b>

*Dr. Marianne Beisheim ist Wissenschaftlerin in der  
Forschungsgruppe Globale Fragen*

### UN-Reformen für die 2030-Agenda. Arbeitsmethoden und Praktiken »fit for purpose«?

Der Multilateralismus und die Vereinten Nationen (United Nations, UN) sind unter Druck – und das nicht erst seit Antritt der neuen US-Administration. UN-Generalsekretär António Guterres hat verschiedene Reformprozesse angestoßen, um die UN »fit« für ihre Ziele und Mandate zu machen. Diese Reformen sollen die UN unter anderem befähigen, die *Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung* effektiv umzusetzen.

Die UN-Mitgliedstaaten hatten diese ambitionierte Agenda samt der darin vereinbarten Ziele nachhaltiger Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) im September 2015 im Konsens verabschiedet. Zu diesem Erfolg haben seinerzeit viele Faktoren beigetragen. In dieser Studie wird der Frage nachgegangen, inwieweit sich dabei auch bestimmte *Arbeitsmethoden und Praktiken* bewährt haben. Beispielsweise wies die UN-Arbeitsgruppe, die die SDGs erarbeitet hat, eine Arbeits- und Stimmverteilung quer zu den sonst üblichen Verhandlungsgruppen der UN auf. Dies war hilfreich, um eingefahrene Nord-Süd-Konfliktmuster zu durchbrechen. Auch die sehr gute Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren war eine wichtige Voraussetzung für das positive Ergebnis. Zunächst geht der Blick also zurück: Welche Lehren lassen sich aus den Verhandlungen zu den SDGs und der 2030-Agenda ziehen?

Gegenwärtig ist das *Hochrangige Politische Forum zu Nachhaltiger Entwicklung* (High-level Political Forum on Sustainable Development, HLPF) das Herzstück der UN-Nachhaltigkeitsarchitektur. Im Juli 2018 kam es zum dritten Mal nach der Verabschiedung der 2030-Agenda zusammen – Zeit für eine erste *Zwischenbilanz* der Arbeitsmethoden und Praktiken, die sich in diesem Forum etabliert haben. Das HLPF soll, so der Gründungsgedanke, in einem »Netzwerk von Weiterverfolgungs- und Überprüfungsprozessen« zur Umsetzung der SDGs »eine zentrale Rolle« spielen. Bislang waren die beim HLPF alljährlich stattfindenden *Thematischen Reviews* und *SDG-Reviews* jedoch kaum für eine systematische Überprüfung geeignet. Es fehlte an einer zielführenden Vor- und Nachbereitung. Hingegen gelten die beim HLPF präsentierten *freiwilligen nationalen Umsetzungsberichte* (Voluntary National Re-



views, VNRs) als Erfolg: Seit 2016 hat mehr als die Hälfte der UN-Mitgliedstaaten beim HLPF berichtet, wie sie die SDGs umsetzen. Die Qualität der Berichte und zugrundeliegenden Überprüfungsprozesse muss jedoch verbessert werden. Auch sind die Konsequenzen der Berichterstattung unklar. Damit stellt sich die Frage nach deren Relevanz.

Auf der Basis einer Analyse der bisherigen Erfahrungen mit diesen Arbeitsmethoden und Praktiken des HLPF werden in der vorliegenden Studie Ziele von und Ansätze für Reformen diskutiert. Diese Reformen sind nötig, denn das HLPF droht zum Opfer seiner großen Anziehungskraft zu werden: Das hohe Anspruchsniveau und die Komplexität der 2030-Agenda, die beachtlichen Teilnehmerzahlen und Erwartungen schaffen eben auch Probleme für ein Forum, das dafür nicht ausgestattet ist. 2018 zeigten sich viele der von Jahr zu Jahr besser präparierten Teilnehmer von den mangelnden Ergebnissen des HLPF enttäuscht. Das Forum kann nur dann echten Mehrwert generieren, wenn gute Vorbereitungsprozesse sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten dort relevante Erkenntnisse diskutieren und dann auch in zielführende politische Beschlüsse umsetzen.

Die aktuell in New York verhandelten *UN-Reformen*, vor allem des Entwicklungssystems und des Wirtschafts- und Sozialrats der UN, bieten eine Chance, auch beim HLPF Verbesserungen auf den Weg zu bringen. Schließlich ist es das erklärte Ziel aller Reformen, die Mitgliedstaaten bei ihren Transformationsbemühungen optimal zu unterstützen und entsprechende UN-Prozesse transparenter, integrierter und konsequenter an der 2030-Agenda auszurichten. Um das mit der 2030-Agenda generierte positive Momentum aufrechtzuerhalten, sollte es sich die Bundesregierung zur Aufgabe machen, zusammen mit anderen interessierten Mitgliedstaaten einen Prozess zur Vorbereitung der Ende 2019/20 geplanten Reformen des HLPF mitanzuschieben und zu unterstützen.

# Einleitung

## Ein Erfolg in schwierigen Zeiten für den Multilateralismus

Beim UN-Nachhaltigkeitsgipfel im September 2015 haben die Staats- und Regierungschefs aller Mitgliedstaaten die *Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung* verabschiedet.<sup>1</sup> Ihrem Titel und ihrer Präambel zufolge zielt die 2030-Agenda auf nicht weniger als eine *Transformation unserer Welt*. Die Agenda besteht aus vier Teilen: einer politischen Erklärung, den Zielen nachhaltiger Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) und je einem Teil zu den Mitteln und zu den Modalitäten der Überprüfung der Umsetzung der SDGs.

Die SDGs sind zum einen Nachfolger der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs), die bis 2015 erreicht werden sollten. Die sogenannte Post-2015-Debatte begann bereits 2011. Zum anderen stehen die SDGs in der Tradition des sogenannten Rio-Prozesses, der 1992 die Klimarahmen- und Biodiversitätskonventionen, die Agenda 21 und weitere wichtige Abkommen hervorbrachte. Im Vorfeld der Rio+20-Konferenz 2012 regte Kolumbien (später zusammen mit Guatemala und Peru) an, SDGs zu erarbeiten.<sup>2</sup> Während der Konferenz konnten sich die Mitgliedstaaten jedoch noch nicht auf Ziele einigen, sondern nur auf 26 (!) »the-

matic areas«, die die zukünftigen SDGs abdecken sollten.<sup>3</sup> Und erst im Nachgang zur Rio+20-Konferenz beschloss die UN-Generalversammlung im September 2013, die Debatten über die Post-2015-Entwicklungsagenda und über die SDGs zusammenzuführen und einen Zielkatalog zu verhandeln. Im Rio+20-Abschlussdokument hatten die Mitgliedstaaten empfohlen, eine Arbeitsgruppe einzurichten, die der Generalversammlung einen entsprechenden Vorschlag für eine Reihe von SDGs vorlegen sollte.<sup>4</sup> Nach intensiven Konsultationen und Diskussionen im Rahmen dieser Arbeitsgruppe konnten sich die beteiligten Mitgliedstaaten 2014 auf die 17 SDGs mit 169 Unterzielen einigen, die in den folgenden zwischenstaatlichen Verhandlungen bestätigt und im September 2015 von der Generalversammlung verabschiedet wurden.

In den SDGs sind alle Themenbereiche, die schon die MDGs abdeckten, weiter enthalten, darunter die Bekämpfung von Armut und Hunger, die Förderung von Gesundheit und Bildung, die Gleichstellung der Geschlechter und ein verbesserter Zugang zu Wasser- und Sanitärversorgung. Eine Reihe von Zielen sind neu hinzugekommen: der Zugang zu und die Nachhaltigkeit von Energie, die Förderung von Wirtschaftswachstum und menschenwürdiger Arbeit, der Ausbau der Infrastruktur und die Unterstützung von Innovationen, die nachhaltige Entwicklung der Städte und die Verringerung von Ungleichheit. Umweltschutzaspekte sind auch jenseits der unmittelbar auf die Ökologie ausgerichteten Ziele (Schutz des Klimas, Erhaltung des Lebens unter Wasser und an Land, Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster) durchgängig integriert. Auch ein Ziel zu Frieden und Governance ist aufgenommen worden, was bis zuletzt stark umstritten war. Hier geht es darum, friedliche und inklusive Gesellschaften zu fördern,

1 United Nations General Assembly (UNGA), *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, New York: UN, Oktober 2015 (A/RES/70/1). Der Titel der offiziellen deutschen Übersetzung verwendet »Agenda 2030«, obwohl es im englischen Original »2030 Agenda« heißt. Im Folgenden wird »2030-Agenda« als Kurzbezeichnung verwendet.

2 Paula Caballero, »A Short History of the SDGs«, *Impakter* (online), 20.9.2016, <<https://impakter.com/short-history-sdgs/>> (Zugriff am 14.6.2018); Felix Dodds/Jorge Laguna-Celis/Liz Thompson, *From Rio+20 to a New Development Agenda. Building for a Sustainable Future*, Milton Park: Routledge, 2014; Birgit Lode, »Sustainable Development Goals. Eine erneuerte Verpflichtung zur Umsetzung globaler Ziele für nachhaltige Entwicklung?«, in: Marianne Beisheim/Susanne Dröge (Hg.), *UNCSD Rio 2012. Zwanzig Jahre Nachhaltigkeitspolitik – und jetzt ran an die Umsetzung?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2012 (SWP-Studie 10/2012), S. 33–43.

3 Farrukh Khan, »The SDG Story. An Insider Account of How It All Came About«, *Impakter* (online), 13.12.2016, <<https://impakter.com/sdg-story-insider-account-came/>> (Zugriff am 14.6.2018).

4 UNGA, *The Future We Want*, New York: UN, 11.9.2012 (A/RES/66/288).

allen Menschen Zugang zur Justiz zu ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen. Neu ist auch, dass die Mittel für die Umsetzung (means of implementation) der SDGs gleich mitverhandelt wurden.

**Die 2030-Agenda zeigt, dass es nicht mehr allein um Entwicklungspolitik gehen soll, sondern um eine grundlegende Neuorientierung in allen Politikbereichen und Ländern.**

Die 2030-Agenda verkörpert (zumindest deklaratorisch) einen internationalen *Minimalkonsens* darüber, wie die UN-Mitgliedstaaten die Zukunft gestalten wollen. Die Überschrift der Agenda »Transformation unserer Welt« verdeutlicht, dass es nicht mehr allein um Entwicklungspolitik gehen soll, sondern um eine grundlegende Neuorientierung in *allen* Politikbereichen und Ländern. Entsprechend werden strukturelle Entwicklungshemmnisse wie gewaltsame Konflikte, Korruption, Ungleichheit und menschenunwürdige Arbeit expliziter thematisiert. Das Gleiche gilt für systemische Probleme und negative Spill-Over-Effekte im Finanz- und Handelsbereich oder bei Konsum- und Produktionsmustern. Folglich sind die SDGs thematisch umfassender und hinsichtlich der drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung (ökologisch, ökonomisch, sozial) stärker integriert konzipiert, als es etwa die MDGs waren. Letzteres drückt sich in Querbezügen zwischen den einzelnen Zielen und Unterzielen aus.<sup>5</sup>

Die Reaktionen auf die 2030-Agenda spiegeln aber auch *Konfliktlinien*. So wiesen konservative US-Medien die SDGs als unzulässige Eingriffe in die Lebensweise freier Bürger zurück.<sup>6</sup> Auch Nord-Süd-Konflikte waren

und bleiben sichtbar. So lehnten viele Entwicklungsländer während der Verhandlungen den Begriff »planetarische Grenzen«<sup>7</sup> ab, da die Armutsbekämpfung für sie Priorität hat. Hinsichtlich der Umsetzungsmittel beschworen die Verhandler zwar den Geist einer »neuen Globalen Partnerschaft«. Dennoch stritten und streiten sich Geber-, Entwicklungs- und Schwellenländer über das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung (Common But Differentiated Responsibilities), also darüber, wie Kosten fair aufgeteilt werden sollen, oder über die relative Bedeutung der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung und des Technologietransfers (als Forderung der Entwicklungs- und Schwellenländer) gegenüber inländischen Mitteln oder innovativen Multi-Akteurs-Partnerschaften (als Anliegen der Geberländer). Keinen Konsens gibt es zum Beispiel auch in der Frage der Interpretation der Menschenrechte, bei Gender-Themen, im Hinblick auf die Rolle und die Rechte von Frauen oder Familien (Widerspruch kommt hier üblicherweise von Saudi-Arabien, Russland, Heiliger Stuhl). In Bezug auf das Gebot der Unverletzlichkeit der territorialen Integrität und Souveränität sowie in der Frage des Selbstbestimmungsrechts von Menschen in besetzten Gebieten erfolgt meist Einspruch von Seiten Israels und der USA. Andere Gegensätze haben sich vertieft, zum einen aufgrund der immer entschiedeneren US-amerikanischen Ablehnung multilateraler Abkommen (Klima, Handel), zum anderen anlässlich der Debatte über das Recht auf Entwicklung (bei der sich unter anderem die USA und China gegenüberstehen). Diese Interessendivergenzen wurden während der Verhandlungen mit politischen Formelkompromissen befriedet, nicht aber wirklich beigelegt.

Voraussichtlich werden diese Konflikte zukünftig sogar verstärkt aufbrechen, denn sowohl das UN-System als auch die Mitgliedstaaten stehen nach der allgemeinen Planungsphase jetzt vor der Aufgabe, die 2030-Agenda umzusetzen. Erstens müssen dafür die Ziele in konkrete Maßnahmen übersetzt werden. Die SDGs formulieren nämlich Ziele, geben aber nicht vor, *wie* diese erreicht werden sollen – darauf könnten sich die UN-Mitgliedstaaten auch niemals einigen. Zweitens müssten diese Maßnahmen integriert und systemisch angelegt sein, um tatsächlich transforma-

5 Siehe beispielsweise Norichika Kanie/Steven Bernstein/Frank Biermann/Peter M. Haas, »Introduction«, in: Norichika Kanie/Frank Biermann (Hg.), *Governing through Goals. Sustainable Development Goals as Governance Innovation*, Cambridge, Mass./London: MIT Press, 2017, S. 12.

6 Siehe etwa George Russell, »Exclusive: UN Ignores Science Council Warnings in Creating Vast Sustainable Goals«, *Fox News*, 29.9.2015, <[www.foxnews.com/world/2015/09/29/un-ignores-science-council-warnings-in-creating-vast-sustainable-development.html](http://www.foxnews.com/world/2015/09/29/un-ignores-science-council-warnings-in-creating-vast-sustainable-development.html)>, und ders., »As UN Pushes Radical Sustainable Development Goals, Scientists Are Trying to Make Sense of Them«, *Fox News*, 26.7.2016, <[www.foxnews.com/world/2016/07/26/as-un-pushes-radical-sustainable-development-goals-scientists-are-trying-to-make-sense-them.html](http://www.foxnews.com/world/2016/07/26/as-un-pushes-radical-sustainable-development-goals-scientists-are-trying-to-make-sense-them.html)> (Zugriff jeweils am 18.6.2018).

7 Der Begriff planetarische Grenzen verweist auf die Endlichkeit globaler Ressourcen in verschiedenen biophysikalischen Kategorien; Johan Rockström et al., »A Safe Operating Space for Humanity«, in: *Nature*, 461 (September 2009), S. 472–475.

tiv zu wirken. Je stärker die Maßnahmen jedoch konkretisiert werden, desto größer ist die Gefahr, dass dabei technokratisch-eng nur an den eigenen Sektor und die eigenen Interessen gedacht wird. Kohärenz – politisch ohnehin schwierig zu erreichen – bekommt aber im Kontext der Umsetzung der SDGs eine noch größere Bedeutung.<sup>8</sup> Implementierungsmaßnahmen müssten ressortübergreifend konzipiert werden, auf einer integrierten Folgenabschätzung beruhen und von umfassenden Beteiligungsprozessen begleitet sein. Optimalerweise sollte noch eine Evaluierung hinzukommen, um kontinuierliches Politiklernen zu ermöglichen.<sup>9</sup>

Über die Festlegung von *Nachfolge- und Überprüfungsverfahren* gab es bei den Verhandlungen ebenfalls Konflikte. 2012, während der Rio+20-Konferenz, konnten sich die Staatenvertreter auf kein Verfahren einigen. Sie legten jedoch mit dem Beschluss, das Hochrangige Politische Forum zu Nachhaltiger Entwicklung (HLPF) einzurichten, den Grundstein für entsprechende Prozesse. 2013 verabschiedete die Generalversammlung eine Resolution zu dessen Mandat und Format.<sup>10</sup> Das HLPF ist mittlerweile das Herzstück der UN-Nachhaltigkeitsgovernance; die Arbeitsmethoden und Praktiken des Forums stehen daher im Mittelpunkt dieser Studie.

## Fokus: Arbeitsmethoden und Praktiken

Seit einiger Zeit schaut ein Teil der Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen verstärkt auf *geteilte Praktiken* als »Triebfeder von Ordnungsbildung und Wandel«.<sup>11</sup> Hier rücken die im Alltag der internationalen Politik zu beobachtenden angewendeten Praktiken in den Mittelpunkt des wissenschaftlichen Er-

kenntnisinteresses. Theoretisch bauen die Autorinnen und Autoren meist auf Untersuchungsergebnisse aus der Literatur zu *bureaucratic politics* oder zu organisatorischem Lernen auf.<sup>12</sup> Teils rufen sie dazu auf, die kontroverse theoretische Debatte zu überwinden, ob nun Strukturen oder eher Akteure entscheidend für Politikresultate sind – beide Faktoren konstituierten sich gegenseitig und seien wirkmächtig sowohl für die gewählten Praktiken als auch für die Politikergebnisse. Auch die breitere wissenschaftliche Literatur zu den Vereinten Nationen beschäftigt sich mit deren Arbeitsmethoden und Praktiken, sei es dass die Charta und andere Dokumente aus juristischer Perspektive,<sup>13</sup> Verhandlungsprozesse von Diplomatieexpertinnen und -experten<sup>14</sup> oder die UN-Bürokratie aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht untersucht werden.<sup>15</sup>

In den UN selbst werden quasi seit Gründung der Organisation Debatten über die Verbesserung von Arbeitsroutinen geführt. Fachleute kritisieren das oft prioritäre Gerangel um Macht und Interessen, den Mangel an Wissen oder Kapazitäten und die Beharrungskraft bestimmter Standardprozeduren und Diskurse als Probleme, die die Arbeit der UN behindern.<sup>16</sup> Ein Beispiel für eine erfolgreiche politische Initiative im Hinblick auf die *Arbeitsmethoden* der UN sind die Bemühungen der sogenannten S-5-Gruppe (Small Five Group: Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein, Schweiz, Singapur). Die Gruppe setzte sich für »moderne Arbeitsmethoden« ein, um die Arbeit des Sicherheitsrats effi-

8 Louis Meulemann, *Promoting Policy and Institutional Coherence for the Sustainable Development Goals*, Paper for the Committee of Experts on Public Administration, New York: UN, 14.2.2018 (E/C.16/2018/2).

9 Siehe auch Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (Hg.), *Empfehlung des Rates zu Regulierungspolitik und Governance*, Paris: OECD, 2012.

10 UNGA, *Format and Organizational Aspects of the High-Level Political Forum on Sustainable Development*, New York: UN, August 2013 (A/RES/67/290).

11 Frank Gädinger, »Praxistheorie in den internationalen Beziehungen«, in: Frank Sauer/Carlo Masala (Hg.), *Handbuch Internationale Beziehungen*, Wiesbaden: VS Verlag, 2017, S. 399; Christian Bueger/Frank Gädinger, *International Practice Theory*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

12 Christopher M. Jones, »Bureaucratic Politics and Organizational Process Models«, in: *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, 2017, <<http://internationalstudies.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-2?print=pdf>> (Zugriff am 14.6.2018). Chris Argyris/Donald A. Schön, *Organizational Learning II: Theory, Method and Practice*, Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1996.

13 Simon Chesterman/Ian Johnstone/David Malone, *Law and Practice of the United Nations. Documents and Commentary*, New York: Oxford University Press, 2016.

14 Courtney B. Smith, *Politics and Process at the United Nations. The Global Dance*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006.

15 Julian Junk, »Der Beitrag der Verwaltungswissenschaft für das Lehr- und Forschungsfeld UN Studies«, in: Manuel Fröhlich (Hg.), *UN Studies. Umriss eines Lehr- und Forschungsfeldes*, Baden-Baden: Nomos, 2008, S. 142 – 159.

16 Siehe beispielsweise Stephen Browne/Thomas G. Weiss, *Making Change Happen. Enhancing the UN's Contributions to Development*, New York: World Federation of UN Associations, 2012.

zienter zu gestalten.<sup>17</sup> Die Reorganisationsvorschläge der S-5 richteten sich dabei vor allem auf das Format der Sitzungen, auf die Art der Information und der Informationsbeschaffung und den Zugang für nicht-staatliche Akteure. Durch informelle Reformen (ohne Änderung der Geschäftsordnung) konnte mehr Transparenz und Beteiligung in den Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren erzielt werden.<sup>18</sup> Allerdings gelang es nicht, die inzwischen gängigen Praktiken auch zu formalisieren, etwa in der Geschäftsordnung. Widerstand dagegen kam aus dem Kreis der P-5, der fünf permanenten Mitglieder des Sicherheitsrats (China, Großbritannien, Frankreich, Russland, USA), also von denen, die von den in der Geschäftsordnung fixierten Regeln am meisten profitieren. De facto machen die Mitgliedstaaten jedoch von den neuen Formaten regen Gebrauch.

### **Große Reformentwürfe haben aktuell weniger Aussicht auf Verwirklichung als kleinere Veränderungen auf der Ebene der Arbeitsmethoden.**

Die Annahme, die derartigen Initiativen – und auch dieser Studie – zugrunde liegt, ist, dass große Reformentwürfe weniger Aussicht auf Verwirklichung haben als kleinere Veränderungen auf der Ebene der Arbeitsmethoden. Letztere sind leichter erreichbar und können dennoch viel verbessern.<sup>19</sup> Ein weiteres Beispiel hierfür ist die neue Prozedur zur Wahl des amtierenden UN-Generalsekretärs: Statt wie zuvor üblich im Hinterzimmer des Sicherheitsrats ausgehandelt zu werden, wurde der Prozess vom Präsidenten der UN-Generalversammlung in das Plenum gezogen. Dort präsentierten sich alle Kandidatinnen und Kandidaten und stellten sich im Rahmen von informellen

Dialogen den Fragen der Staatenvertreter.<sup>20</sup> Das Ergebnis dieses Prozesses konnte dann schlecht umgangen werden. Damit wurden neue Standards gesetzt, die nur noch schwer wieder rückgängig zu machen sein dürften.

*Praktiken und Arbeitsmethoden* innerhalb der UN sind also der zentrale Untersuchungsgegenstand der folgenden Analyse – für die Zwecke dieser Studie werden die beiden Begriffe synonym verwandt. Gemeint sind alle Arten von formellen Vorgaben und Regeln zur Arbeitsweise der UN-Organe, aber eben gerade auch informelle Praktiken. Dazu gehören Mandate, Verhandlungsformate, Abstimmungs- und Entscheidungsfindungsprozesse, die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren, Wissenstransfer, Ausstattungs- und Finanzierungsregularien und sonstige systematische kollektive Praktiken und Arbeitsroutinen. Der empirische Fokus liegt auf intergouvernementalen Prozessen (auf verwaltungstechnischen Regularien nur insofern, als sie für diese von besonderer Bedeutung sind) und konkret auf den Praktiken und Arbeitsmethoden der Verhandlungsprozesse zu den SDGs und während des jährlichen HLPF. Die Analyse stützt sich auf eine Auswertung der vorhandenen Literatur und Berichte sowie auf teilnehmende Beobachtung und Vorort-Gespräche mit Beteiligten und Beobachtern der Verhandlungsprozesse und des HLPF (2011 – 2018). Im Ausblick werden die Ergebnisse der Analyse in den Kontext der aktuell in New York verhandelten UN-Reformen gestellt.

### **Bewertungsmaßstab: Ergebnisorientierung stärken**

Der Anspruch der 2030-Agenda ist wie erläutert äußerst hochgesteckt: die »Transformation unserer Welt«. Das neu postulierte Paradigma einer jetzt stärker systemisch, integriert und inklusiv anzugehenden nachhaltigen Entwicklung ist jedoch noch lange nicht etabliert. Überdies ist die Idee des Multilateralismus seither in einer schweren politischen Krise.

<sup>17</sup> Pascale Baeriswyl, »Moderne Arbeitsmethoden für einen wirksameren UNO-Sicherheitsrat«, in: Wolfgang S. Heinz/ Klaus Hüfner/Jens Martens/Pascale Baeriswyl, *Konzepte für die Reform der Vereinten Nationen*. 12. Potsdamer UNO-Konferenz am 28. Juni 2014, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 2015 (Potsdamer UNO-Konferenzen, Bd. 11), S. 29 – 47.

<sup>18</sup> Helmut Volger, »Mehr Transparenz und mehr Beteiligung. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrats«, in: *Vereinte Nationen*, 58 (2010) 5, S. 195 – 203; Martin Niemetz, *Reforming UN Decision-Making Procedures. Promoting a Deliberative System for Global Peace and Security*, London: Routledge, 2015.

<sup>19</sup> Siehe Marc Engelhardt, *Weltgemeinschaft am Abgrund. Warum wir eine starke UNO brauchen*, Berlin: Ch. Links Verlag, 2018.

<sup>20</sup> Mette Holm, »Nudging the Decision on UN Secretary General from the Security Council«, in: *Huffington Post*, 1.10.2017, <[www.huffingtonpost.com/mette-holm/nudging-the-decision-on-u\\_b\\_14076596.html?guccounter=1](http://www.huffingtonpost.com/mette-holm/nudging-the-decision-on-u_b_14076596.html?guccounter=1)> (Zugriff am 14.6.2018). Basis dafür war die folgende Resolution: UNGA, *Neubelebung der Tätigkeit der Generalversammlung*, New York, 22.9.2015 (A/RES/69/321).



Multilaterale Institutionen sollen helfen, gegenseitige Erwartungen hinsichtlich des Verhaltens von Kooperationspartnern zu stabilisieren, insbesondere in Krisensituationen. Im Optimalfall sollen sie darüber hinaus evidenzbasiertes Lernen fördern, die politische Willensbildung auf dem Weg zu kollektiven Lösungen ermöglichen und Letztere dann auch umsetzen und überprüfen helfen. Damit dies gelingt, müssen Strukturen und Prozesse aber gut entwickelt sein, und es müssen die Ressourcen dafür bereitgestellt werden. Dies ist der Grundgedanke der im UN-Kontext seit 2014 geführten *Fit-for-purpose*-Diskussion.<sup>21</sup> Dabei geht es nicht unbedingt darum, Institutionen immer weiter auszubauen, sondern darum, Strukturen und Prozesse maßgeschneiderter auf Ziele auszurichten, ganz im Sinne des Prinzips *form follows function*.

### **Eine »Revolution durch die Hintertür« könnte erfolgversprechender sein.**

Der politische Wille der Mitgliedstaaten, die UN zu reformieren, beschränkt sich meist auf kostensparende oder zumindest kostenneutrale Optionen, die sich darüber hinaus mit den jeweiligen Staateninteressen decken müssen. In diesem Sinne unterstützen auch die USA UN-Reformen.<sup>22</sup> Dagegen werden Forderungen nach weitreichenden Reformen, die einer Änderung der UN-Charta bedürften, aktuell nicht konsensfähig sein. So hätte zum Beispiel der Vorschlag zur Gründung eines sanktionsbewehrten Weltnachhaltigkeitsrats<sup>23</sup> in New York kaum eine Chance. In der aktuellen politischen Situation ist es eher ratsam, auf die Arbeitsmethoden zu fokussieren und diese effek-

tiver und effizienter zu gestalten.<sup>24</sup> Eine »Revolution durch die Hintertür«<sup>25</sup> könnte also erfolgversprechender sein.

Gleichzeitig sollten die *Prinzipien* der 2030-Agenda hochgehalten werden, auch gegen politische Widerstände. Jedwede Reformen sollten das HLPF befähigen, den Mehrwert der 2030-Agenda maximal auszuschöpfen. Das gilt vor allem für die charakteristischen Leit motive der Agenda, also ihren Fokus auf Transformation, auf Wechselwirkungen (Zielkonflikte und Synergien) und auf Kohärenz mittels integrierter, systemischer Lösungsansätze, sowie auf Rechenschaft gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern und das Prinzip, niemanden zurückzulassen (Leave No One Behind). Hierzu kann und sollte das HLPF politisch relevante Ergebnisse generieren. Denn das Forum ist mit dem Mandat angetreten, *politische Orientierung* zur 2030-Agenda und zu ihrer Umsetzung zu geben (policy leadership and guidance). Diese Aufgabenstellung ist der zentrale Maßstab für die Bewertung der Arbeitsmethoden und Praktiken des HLPF.

Wie müssten also die Arbeitsmethoden und Praktiken des HLPF reformiert werden? Doch zunächst soll ein Blick zurück entsprechende Vorschläge empirisch unterfüttern: Welche Lehren ergeben sich aus den Verhandlungsprozessen zu den SDGs und der 2030-Agenda? Und wie sind die aktuellen Arbeitsmethoden des HLPF einzuschätzen?

21 Der Begriff wurde 2014 vom Stellvertretenden Generalsekretär Jan Eliasson geprägt und dann von John Hendra als Senior Coordinator »UN Fit for Purpose« weiterentwickelt.

22 Siehe die 2017 von US-Botschafterin Nikki Haley initiierte und von 132 Mitgliedstaaten unterzeichnete »Political Declaration for UN Reform High Level Event«, <[https://digitallibrary.un.org/record/1310817/files/A\\_72\\_532\\_Rev-1-EN.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1310817/files/A_72_532_Rev-1-EN.pdf)> (Zugriff am 18.6.2018). Siehe auch Josef Braml, »Amerikas Forderung nach UN-Reformen«, in: *Vereinte Nationen*, 66 (2018) 1, S. 9 – 14.

23 So Bundesentwicklungsminister Müller 2015 im Interview mit *ZEIT Online*, »Auch Deutschland ist ein Entwicklungsland«, *ZEIT Online*, 23.9.2015, <[www.zeit.de/wirtschaft/2015-09/bundesentwicklungsminister-gerd-mueller-un-nachhaltigkeitsziele/komplettansicht](http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-09/bundesentwicklungsminister-gerd-mueller-un-nachhaltigkeitsziele/komplettansicht)> (Zugriff am 18.6.2018).

24 Sven Bernhard Gareis, »Eine unendliche Geschichte? Die Reform der Hauptorgane der Vereinten Nationen«, in: Helmut Volger/Norman Weiß (Hg.), *Die Vereinten Nationen vor globalen Herausforderungen*, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 2011, S. 41 – 55 (S. 42f).

25 Pascale Baeriswyl, »Backdoor Revolution. Modern Working Methods for a More Efficient UN Security Council«, in: *Vereinte Nationen*, 61 (2013) 5, S. 195 – 200.

# Ein Blick zurück: Die Verhandlungen der SDGs und der 2030-Agenda

Die Verhandlungsprozesse auf dem Weg zur 2030-Agenda in den Jahren 2013 – 2015 brachten interessante neue Arbeitsmethoden und Praktiken mit sich. Dazu gehören (1) andere Verhandlungsformate, (2) intensivere Beteiligungsprozesse und (3) UN-Koordinationsmechanismen und (4) ein Mehr-Ebenen-Ansatz bei der Umsetzung und Überprüfung.

## Die OWG: innovative Verhandlungsformate

Ende 2013 setzte die Generalversammlung, gemäß den Beschlüssen der Rio+20-Konferenz, die sogenannte Offene Arbeitsgruppe (Open Working Group, OWG) ein, die der nächsten Generalversammlung einen Vorschlag für die SDGs unterbreiten sollte. Die OWG erarbeitete 2014 einen Katalog mit 17 SDGs, bei dem es dann letztendlich auch blieb, abgesehen von einigen wenigen Änderungen. Wie die folgende Analyse zeigen wird, sind sich viele der Beteiligten und Beobachter einig, dass dieser Erfolg auf die innovativen Arbeitsweisen der OWG zurückzuführen ist.

Eine der positiven Voraussetzungen dafür war, dass gemäß dem Abschlussdokument der Rio+20-Konferenz die OWG selbst über ihre Arbeitsmethoden entscheiden sollte. Bereits die Zusammensetzung der Open Working Group war innovativ: Da das Interesse an der Mitarbeit in der OWG hoch war, teilten sich letztlich 72 Mitgliedstaaten die 30 vorgesehenen Sitze.<sup>26</sup> Dieses Format eröffnete Möglichkeiten für völlig neue Koalitionen und ließ die sonst dominante Rolle der üb-

lichen Verhandlergruppen nicht zum Tragen kommen.<sup>27</sup> Beispielsweise wurden so die Konflikte zwischen dem globalen Norden und dem globalen Süden, also der traditionelle Gegensatz zwischen den Industrieländern oder der EU auf der einen und der Gruppe der 77+China (aktuell 134 Entwicklungsländer) auf der anderen Seite, zumindest abgemildert. Auch andere Ländergruppen mit spezifischen Interessen waren in den Verhandlungen zunächst weniger sichtbar als üblich.<sup>28</sup>

Viele Beobachter sind sich einig, dass die Verhandlungsführung durch die zwei Co-Chairs ausschlaggebend gewesen ist für die erfolgreiche Erarbeitung der SDGs, sowohl in der OWG als auch später bei den zwischenstaatlichen Verhandlungen unter der Generalversammlung. Der kenianische UN-Botschafter Macharia Kamau leitete beide Verhandlungen mit, zunächst als Co-Chair der OWG (zusammen mit dem ungarischen UN-Botschafter Csaba Körosi), später als Co-Facilitator mit dem irischen UN-Botschafter David Donoghue. Dies sicherte Kontinuität während der beiden Verhandlungsrunden und führte dazu, dass kaum noch Änderungen an dem von der OWG vorgeschlagenen SDG-

26 Felix Dodds/David Donoghue/Jimena Leiva Roesch, *Negotiating the Sustainable Development Goals. A Transformational Agenda for an Insecure World*, Milton Park/New York: Taylor & Francis Ltd, 2017, S. 31f.

27 Pamela S. Chasek/Lynn M. Wagner, »Breaking the Mold: A New Type of Multilateral Sustainable Development Negotiation«, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 16 (Juni 2016) 3, S. 397 – 413; Olav Kjørven, »The Unlikely Journey to the 2030 Agenda for Sustainable Development«, *Impakter* (online), 8.12.2016, <<https://impakter.com/impakter-essay-unlikely-journey-2030-agenda-sustainable-development/>> (Zugriff am 14.6.2018).

28 Beispielsweise die Afrikanische oder die Arabische Gruppe, die kleinen Inselentwicklungsstaaten (SIDS), die am wenigsten entwickelten Länder, Binnenentwicklungsländer oder Länder mit mittlerem Einkommen.

Katalog vorgenommen wurden.<sup>29</sup> Darüber hinaus leiteten die beiden Co-Fazilitatoren die schwierigen intergouvernementalen Verhandlungen über die anderen drei Teile der 2030-Agenda (Politische Erklärung, Umsetzungsmittel, Weiterverfolgung und Überprüfung). Dabei gelang es ihnen lange Zeit, die Hoheit über die Textarbeit zu behalten. Erst relativ spät im Prozess (am 1. Juni 2015) ließen sie einen Erstentwurf (*Zero Draft*) zirkulieren, und nur wenig später wurde die sechste, unter ihrer Ägide überarbeitete Fassung (am 2. August 2015) verabschiedet.<sup>30</sup> Das ist ungewöhnlich, da üblicherweise in der Schlussphase derartiger Verhandlungen Änderungen gemeinsam Satz für Satz besprochen werden, was langwierig ist und zu wortreichen, aber inhaltsleeren Ergebnisdokumenten führt. Dass sich in diesem Fall ein anderes Verfahren durchsetzte, wird als Ausdruck von »Leadership« und eines hohen Maßes an Vertrauen in die Co-Chairs und auch an »Ownership« gewertet, das sich über die lange Beratungs- und Verhandlungsphase entwickelt hatte.<sup>31</sup> Vorteilhaft dafür war die außergewöhnlich hohe und dichte Frequenz der Treffen, in denen immer wieder dieselben Verhandler aufeinandertrafen.

Die Arbeitsweise der OWG bot zudem günstige Bedingungen für verständigungsorientiertes und auf Argumenten beruhendes Verhandeln. So diskutierten die Delegierten zunächst im Rahmen eines »stock-taking process« vergleichsweise lang (etwa ein Jahr) und breit über Inhalte, ohne über einen konkreten Textvorschlag zu verhandeln. Dabei arbeiteten die zwei Co-Chairs intensiv mit nichtstaatlichen Akteuren zusammen, sowohl mit Nichtregierungsorganisation (Non-Governmental Organizations, NGOs) als auch mit Experten (siehe nächster Abschnitt). Eine derartige »deliberative« Arbeitsweise kann nach wissenschaftlichen Studien zielführender sein als ein interessenbasierter Verhandlungsmodus.<sup>32</sup> Lediglich

ganz am Schluss kam es doch noch zu einigen machgetriebenen Interventionen einzelner Mitgliedstaaten, die dazu führten, dass Formulierungen im Dokument abgeschwächt wurden.<sup>33</sup> Ein Beobachter hat gar eine »Entpolitisierung« der SDGs durch eine »Aufblähung« und damit einhergehende Aufweichung von Politikzielen konstatiert. Dies sei das Resultat der breiten Stakeholder-Beteiligung und der zwischenstaatlichen Kompromisse.<sup>34</sup> Generell jedoch lobten staatliche und gesellschaftliche Akteure den Prozess als transparent, fair, partizipativ und in großen Teilen auf Ausgleich und Verständigung ausgerichtet.

## Vertiefte Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren

Bereits im Vorfeld der SDG-Verhandlungen legten nichtstaatliche Akteure konkrete Vorschläge für Zielkataloge vor.<sup>35</sup> Auch das 2012 vom UN-Generalsekretär berufene »High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Agenda« konsultierte weltweit und legte im Mai 2013 seinen Bericht vor.<sup>36</sup> Diese Vorarbeiten haben die Diskussion über den Zuschnitt der SDGs erheblich beeinflusst. Während der Verhandlungen nahm die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren eine neue Qualität an. Die an diesen UN-Prozessen üblicherweise beteiligten *Major Groups and other Stakeholders* (MGoS) wurden befragt und um Kurz-

*Politica*, 40 (2005) 3, S. 351–367. Andere stellen die Befunde jedoch in Frage, siehe Jens Steffek, »Deliberation and Global Governance«, in: Chris Brown/Robyn Eckersley (Hg.), *The Oxford Handbook of International Political Theory*, Oxford: Oxford University Press, 2018, S. 440–452.

<sup>33</sup> Bhumi Muchhala, »Last-minute Lack of Transparency Weakens Sustainable Development Goals«, in: *The Guardian*, 13.8.2015, <<https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/aug/13/lack-of-transparency-sustainable-development-goals-negotiations-united-nations>> (Zugriff am 18.6.2018).

<sup>34</sup> Manuel Rivera, »Entpolitisierung im Konsens. Ein kritischer Blick auf die Entstehung der SDGs«, in: Philipp Lepenies/Elena Sondermann (Hg.), *Globale politische Ziele. Bestandsaufnahme und Ausblick des Post-2015 Prozesses*, Baden-Baden: Nomos, 2017, S. 219–246.

<sup>35</sup> Beispielsweise Barry Carin/Mukesh Kapila (Hg.), *Toward a Post-2015 Development Paradigm*, Waterloo: Centre for International Governance Innovation, 2011.

<sup>36</sup> UN (Hg.), *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*, New York, 30.5.2013, S. 30–31.

<sup>29</sup> Macharia Kamau/Pamela Chasek/David O'Connor, *Transforming Multilateral Diplomacy. The Inside Story of the Sustainable Development Goals*, New York: Routledge, 2018.

<sup>30</sup> David Donoghue, »My Perspective on the SDG Negotiations«, 17.5.2016 (Blog-Eintrag auf der ehemaligen *Deliver-2030*-Website; nicht mehr verfügbar, Ausdruck bei Autorin). Siehe auch Dodds/Donoghue/Roesch, *Negotiating the Sustainable Development Goals* [wie Fn. 26], S. 76.

<sup>31</sup> Chasek/Wagner, »Breaking the Mold« [wie Fn. 27]; Kjørven, »Unlikely Journey« [wie Fn. 27]; Donoghue, »My Perspective« [wie Fn. 30].

<sup>32</sup> Cornelia Ulbert/Thomas Risse »Deliberately Changing the Discourse: What Does Make Arguing Effective?«, in: *Acta*



statements gebeten.<sup>37</sup> Darüber hinaus hielten die beiden Vorsitzenden während der OWG-Phase einstündige sogenannte »morning meetings« mit nichtstaatlichen Akteuren ab. Wer die Verhandlungen beobachtete, konnte immer wieder sehen (bzw. hören), dass Vorschläge aus diesen informellen Runden in den offiziellen Treffen und später auch im Text aufgegriffen wurden.<sup>38</sup>

### **Während der SDG-Verhandlungen nahm die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren eine neue Qualität an.**

Auch das Potential sozialer Medien und des Internets wurde für weltweite Konsultationen genutzt. Ein »Post-2015 Task Team«, das 2011 unter der Ägide des United Nations Development Programme (UNDP) seine Arbeit aufnahm, initiierte nationale und thematische Dialogprozesse zu den SDGs, die später für das Panel des Generalsekretärs und die OWG ausgewertet wurden.<sup>39</sup> Im Rahmen des Umfrageprojekts »MyWorld Survey« und über die »World-We-Want«-Internetseite konnten auch Individuen ihre Prioritäten für Ziele der nachhaltigen Entwicklung kundtun. Die von NGOs getragene »Beyond 2015«-Kampagne mobilisierte weltweit dafür. Eine wichtige Voraussetzung für diese partizipativen Verfahren war die hohe Transparenz der Verhandlungen, die online übertragen wurden. Das ermöglichte es auch den nicht in New York anwesenden Beobachtern, ihre Eingaben zielgerichtet am Verhandlungsstand auszurichten.

Auch die Major Group Business & Industry beteiligte sich direkt an den Verhandlungen. Zudem informierte das New Yorker UN Global Compact-Büro Unternehmen über die SDG-Konsultationen. Wirtschaftsakteure hatten auf diese Weise frühzeitig Gelegen-

heit, darüber nachzudenken, was die SDGs für ihr jeweiliges Kerngeschäft und die Nachhaltigkeitsberichterstattung ihres Unternehmens bedeuten werden. Ab 2015 erarbeiteten der Global Compact, die Global Reporting Initiative und der World Business Council for Sustainable Development eine ganze Reihe von Tools, die Wirtschaftsbetriebe dabei unterstützen, ihre Tätigkeiten an den SDGs auszurichten. Auch Unternehmensstiftungen griffen die SDGs auf. Beispielsweise legten einige von ihnen (u. a. Rockefeller, Hilton, Ford und Master Card Foundation) einen spezifischen »SDG Philanthropy«-Fonds auf, um Datenanalysen oder Partnerschaften für die SDGs zu finanzieren. Das von Medienmachern getragene »Project Everyone« verbreitete Filmspots und weitere visuell aufbereitete Informationen, nicht zuletzt die mittlerweile gut bekannten SDG-Icons.<sup>40</sup>

Nicht zuletzt waren auch viele *Expertinnen und Experten* in den Ausarbeitungsprozess eingebunden. Die »Major Group Scientific and Technological Community«, deren Sprecherinnen und Sprecher im Rio-Prozess die Wissenschaft repräsentieren, war zunächst wenig sichtbar. Jedoch engagierten sich viele Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler direkt bei den Verhandlungen. Auch andere am Prozess Beteiligte arbeiteten mit wissenschaftlichen Erkenntnissen und Konzepten. So griffen etwa Umwelt-NGOs die Befunde zu den planetarischen Grenzen auf und versuchten, diese im Zielkatalog zu verankern. Neue Expertennetzwerke wurden gegründet und auch die bereits existierenden griffen das Thema auf. Viele Beteiligte empfanden die Informal Retreats als nützlich, die das »Independent Research Forum«<sup>41</sup> am Rand der Verhandlungen organisierte: Hier konnten die Mitgliedstaaten ihre Fragen mit Fachleuten offen und vertraulich diskutieren. Öffentlichkeitswirksam wendete sich der UN-Sonderberater Jeffrey Sachs 2012 an Generalsekretär Ban Ki-moon und bat um dessen Unterstützung für die Gründung des »Sustainable Development Solutions Network« (SDSN). Anfangs als Wissenschaftsnetzwerk gedacht, hat sich das SDSN mittlerweile zu einem weltweit aktiven Expertennetzwerk entwickelt. Bereits

**37** Seit der ersten Rio-Konferenz (1992) sind dies gemäß der Agenda 21 neun wichtige Gruppen, die eine besondere Rolle für nachhaltige Entwicklung spielen. Dabei handelt es sich um (1) Frauen, (2) Kinder und Jugendliche, (3) indigene Bevölkerungsgruppen und ihre Gemeinschaften, (4) Nichtregierungsorganisationen, (5) Kommunen, (6) Arbeitnehmer und Gewerkschaften, (7) Wirtschaft und Industrie, (8) Wissenschaft und Technik, (9) Bauern. 2012 kamen anlässlich der Rio+20-Konferenz »other Stakeholders« hinzu, darunter Freiwillige, ältere Personen, Menschen mit Behinderung und Bildungsträger.

**38** Siehe auch Donoghue, »My Perspective« [wie Fn. 30] und Kamau et al., *Transforming Multilateral Diplomacy* [wie Fn. 29].

**39** Kjørven, »Unlikely Journey« [wie Fn. 27].

**40** Siehe Project Everyone, »The 17 Goals«, *The Global Goals* (online), <<https://www.globalgoals.org/>> (Zugriff am 18.6.2018).

**41** Das Independent Research Forum bündelt die Expertise von elf Forschungsinstituten. Beteiligt sind unter anderem das World Resources Institute (Washington, D.C.), das Overseas Development Institute (London), das Stockholm Environment Institute und weitere Institute aus Asien, Lateinamerika und Afrika.

2013 legte das SDSN einen Vorschlag für einen Katalog mit zehn Zielen vor, der im Zuge öffentlicher Konsultationsrunden mehrfach weiterentwickelt wurde.<sup>42</sup> Später organisierte das SDSN einen ähnlichen Prozess, um Vorschläge für Indikatoren zu den SDGs einzuholen.<sup>43</sup> 2015 koordinierten zwei etablierte internationale wissenschaftliche Dachverbände (International Council for Science, ICSU, und International Social Science Council, ISSC) einen »Review« der kurz zuvor formulierten Unterziele mit weltweiter Beteiligung aus der Wissenschaft.<sup>44</sup> Auch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) organisierte noch vor Verabschiedung der SDGs im April 2015 eine Veranstaltung in New York.<sup>45</sup> Die DFG fördert auch das internationale Forschungsprogramm »Future Earth«.<sup>46</sup> Schließlich wirkten viele Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in den Jahren 2014–2016 an der Erstellung der ersten (Pilot-)Ausgaben des »Global Sustainable Development Report« (GSDR) mit.<sup>47</sup> Dieser Bericht soll zukünftig die wissenschaftlichen Beiträge zum HLPF bündeln.

## Verbesserte UN-interne Koordination

Der Mehrwert der 2030-Agenda besteht vor allem darin, dass die Ziele – die selbst meist gar nicht unbedingt neu sind – stärker und systematischer als in vorherigen UN-Abkommen miteinander verflochten wurden. Dahinter steckt die Einsicht, dass eine »Trans-

formation« nicht mittels einzelner Maßnahmen in einzelnen Politikfeldern zu erreichen sein wird. Vielmehr müssen systemische Zusammenhänge beachtet werden und sind tiefgreifende Veränderungen erforderlich, um die strukturellen Ursachen meist komplexer Probleme erfolgreich bearbeiten zu können.<sup>48</sup> Allerdings sind bei der Umsetzung der 17 SDGs und 169 Unterziele viele Zielkonflikte zu lösen.

Dies stellt nun hohe Anforderungen an das UN-System (und ebenso an die Mitgliedstaaten), was Koordination, Kooperation und Kohärenz angeht – Ansprüche, die die UN schon seit langem beschäftigen und die in der Vergangenheit selten erfüllt wurden.<sup>49</sup> Beobachter betonen, wie wichtig *inter-institutionelle Arbeitsgruppen* (Inter-Agency Task Forces) für die SDG-Verhandlungen waren.<sup>50</sup> So erarbeiteten das »UN System Task Team« (UNTT) und später das »Technical Support Team« (TST) Hintergrundpapiere und Berichte, die die Beratungen strukturierten und inhaltlich vorantrieben. Viele Beteiligte, darunter auch die Co-Chairs, loben vor allem die Zuarbeit von UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). Die Abteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten ist Teil des Sekretariats der Vereinten Nationen. Die damalige »Division on Sustainable Development« (DSD) operierte bis 2018 als Sekretariat des HLPF.

Langjährige Beobachter erinnern gerne an Erfahrungen aus dem Rio-Prozess.<sup>51</sup> Ein Jahr nach dem 1992er Rio-Gipfel wurde das »Inter-Agency Committee on Sustainable Development« eingesetzt, um eine effektive Kooperation und Koordinierung all jener Institutionen innerhalb des UN-Systems sicherzustellen, die sich mit nachhaltiger Entwicklung be-

42 Sustainable Development Solutions Network (SDSN), *Action Agenda for Sustainable Development. Report for the UN Secretary-General*, New York, Juni 2013.

43 SDSN, *Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals: Launching a Data Revolution for the SDGs*, New York, Mai 2015.

44 International Council for Science (ICSU)/International Social Science Council (ISSC), *Review of Targets for the Sustainable Development Goals: The Science Perspective*, Paris: International Council for Science, 2015.

45 Siehe Marianne Beisheim/Hedda Løkken/Nils aus dem Moore/László Pintér/Wilfried Rickels, *Measuring Sustainable Development. How Can Science Contribute to Realizing the SDGs?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2015 (Working Paper FG 8, 2015/02).

46 German Committee Future Earth, *The Contribution of Science in Implementing the Sustainable Development Goals*, Stuttgart 2016.

47 Siehe Sustainable Development Knowledge Platform, *Global Sustainable Development Report* [diverse Ausgaben], <<https://sustainabledevelopment.un.org/globalsdreport>> (Zugriff am 18.6.2018).

48 Siehe auch Marianne Beisheim/Susanne Dröge, »Klimapolitik und 2030-Agenda – Potentiale für nachhaltiges Navigieren«, in: Volker Perthes (Hg.), *Ausblick 2017: Krisenlandschaften. Konfliktkonstellationen und Problemkomplexe internationaler Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2017 (SWP-Studie 1/2017), S. 59–62.

49 Joachim Müller, »United Nations System Coordination: The Challenge of Working Together«, in: *Journal of International Organization Studies*, 1 (2010) 1, S. 29–56.

50 Kjørven, »Unlikely Journey« [wie Fn. 27].

51 Jan-Gustav Strandenaes, *The 2030 Agenda for Sustainable Development – W(h)ither Its Success?*, Oslo, November 2016, <[https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2017/11/The\\_2030\\_Agenda\\_-\\_Whither\\_its\\_success\\_JG\\_Strandenaes.pdf](https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2017/11/The_2030_Agenda_-_Whither_its_success_JG_Strandenaes.pdf)> (Zugriff am 18.6.2018).

fassen.<sup>52</sup> Für die einzelnen Programmpunkte der Agenda 21 wurden »task managers« benannt, die in Zusammenarbeit mit den jeweils relevanten Organisationen koordinierte Maßnahmen zur Umsetzung erarbeiten sollten.<sup>53</sup> Die Verhandler der 2030-Agenda empfanden das Modell jedoch als zu »Silo«-haft. Gleichzeitig zeigte sich nach Verabschiedung der 2030-Agenda, dass Verantwortlichkeiten geklärt werden müssen. Aktuell spricht die UN von »custodian agencies«. Sie weist also bestimmten UN-Einheiten eine Art Kuratorenrolle zu. In dieser Funktion sollen sie (nicht allein zuständig) Koordinationsleistungen für ein SDG übernehmen. Ungeachtet dieser institutionellen Vorkehrungen bleibt es eine Herausforderung, mit dem Gerangel um Kompetenzen und Revierkämpfen um Ressourcen umzugehen.

## Mehrebenen- und Bottom-up-Ansatz bei Umsetzung und Überprüfung

Anders als für die MDGs ist für die SDGs bereits bei der Verabschiedung der 2030-Agenda ein Überprüfungsmechanismus (*Follow-up and Review*) angelegt worden. Das ist erstaunlich, denn der Widerstand gegen jegliche Art von Monitoring oder Berichterstattung war zunächst sehr hoch. Noch bei der Rio+20-Konferenz 2012 konnte man sich auf kein derartiges Verfahren für die SDGs einigen, auch nicht im Rahmen des im Schlussdokument nur angedachten HLPF. Erst 2013 wurde in der Resolution zum HLPF verankert, dass bei diesem Forum ab 2016 »regular reviews« stattfinden sollen.<sup>54</sup>

Die 2030-Agenda sieht dafür jährliche Fortschrittsberichte des Generalsekretärs vor. Dazu kommt ein ausführlicherer *SDG Report* der Statistischen Kommission der UN, der alle 17 Ziele nachhaltiger Entwicklung und die mehr als 230 Indikatoren behandelt. Diese Indikatoren wurden 2015–2017 durch die

»Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators« erarbeitet und sollen nun beständig weiterentwickelt werden.<sup>55</sup>

Darüber hinaus ermutigt die 2030-Agenda die Mitgliedstaaten dazu, »regelmäßige und alle Seiten einbeziehende Überprüfungen der Fortschritte auf nationaler und subnationaler Ebene durchzuführen« und ihre Berichte dann beim HLPF zu präsentieren.<sup>56</sup> Diese *Voluntary National Reviews* (VNRs) beim HLPF sollen »freiwillig sein, jedoch zur Berichterstattung anhalten«.<sup>57</sup> Ultimatives Ziel der Review-Prozesse soll es sein, die *nationale* Umsetzung der 2030-Agenda und SDGs zu voranzutreiben.<sup>58</sup> Der Text der 2030-Agenda fordert die Regierungen daher auf, Fortschritte zunächst auf nationaler Ebene zu überprüfen, bevor dann beim HLPF berichtet wird. Diese nationalen Reviews sollen sowohl die gesamte Regierung als auch die Gesellschaft umfassend mit einbeziehen. Gemäß dem Prinzip der Universalität der 2030-Agenda werden solche Reviews von allen Mitgliedstaaten erwartet.

Ergänzend sollen auch auf *regionaler* Ebene Reviews stattfinden. Da sich die Mitgliedstaaten über die Rolle der Regionalforen jedoch nicht einig waren, verständigten sie sich auf eine individuelle Lösung, nach der sich jede Region ein passendes regionales Forum suchen soll.

Die Tatsache, dass diese Überprüfungsprozesse gleich mitverhandelt wurden, hat dazu geführt, dass auf nationaler, regionaler und globaler Ebene rasch entsprechende Arbeitsprozesse etabliert wurden. Das wiederum trägt zu einem vergleichsweise hohen Maß an Kontinuität in der Arbeit mit den SDGs bei und auch dazu, dass die Umsetzung der 2030-Agenda auf der Tagesordnung bleibt. Bei den UN steht das HLPF im Zentrum dieser Prozesse. Das Mandat des Forums wurde aber bereits 2013 von den Mitgliedstaaten beschlossen, also bevor die 2030-Agenda verabschiedet wurde, ein Umstand, der nun Probleme schafft im Hinblick auf die Arbeitsmethoden und Praktiken des HLPF.

52 Jerry Pubantz/John Allphin Moore, Jr., »Inter-Agency Committee on Sustainable Development (IACSD)«, in: *Encyclopedia of the United Nations*, New York: Facts On File, 2010.

53 Ab 2001 wurde diese Aufgabe vom neu geschaffenen UN System Chief Executives Board for Coordination (CEB) übernommen, das neue Koordinierungsmechanismen wie UN Water und UN Energy kreierte, siehe CEB, *Annual Overview Report of the United Nations System Chief Executives Board for Coordination for 2017*, New York: UN, 26.2.2018 (E/2018/48).

54 UNGA, *Format and Organizational Aspects* [wie Fn. 10], Para. 8.

55 UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), Statistics Division, *Sustainable Development Goals*, <<https://unstats.un.org/sdgs/>> (Zugriff am 27.2.2018).

56 UNGA, *2030 Agenda* [wie Fn. 1], Para. 79.

57 Ebd., Para. 84.

58 Siehe auch Marianne Beisheim, *Ein Review-Mechanismus für die Post-2015-Ziele nachhaltiger Entwicklung: Vorschläge zu seiner Ausgestaltung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2014 (SWP-Studie 16/2014), S. 7f.

# Zwischenbilanz UN-HLPF: Analyse und Empfehlungen zu den Arbeitsmethoden und Praktiken

Zu den Sitzungen des HLPF kommen seit 2013 Delegationen aller UN-Mitgliedstaaten in New York zusammen. Sie tagen alljährlich im Juli für acht Tage unter der Schirmherrschaft des Wirtschafts- und Sozialrats (*Economic and Social Council, ECOSOC*) der UN und alle vier Jahre auch für zwei weitere Tage im September unter der Schirmherrschaft der Generalversammlung auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs. Sowohl die bereits 2013 verabschiedete Resolution der UN-Generalversammlung zum HLPF als auch die 2030-Agenda schreiben dem HLPF »eine zentrale Rolle bei der Beaufsichtigung eines Netzwerks von Weiterverfolgungs- und Überprüfungsprozessen« zu.<sup>59</sup> Mit welchen Arbeitsmethoden und Praktiken wird diese »zentrale Rolle« nach der Verabschiedung der 2030-Agenda und der SDGs ausgefüllt?

## **Das HLPF ist in Gefahr, ein Opfer seiner Popularität zu werden.**

Das Mandat des HLPF wurde 2013 sehr breit formuliert. Dieser Umstand wirkt sich bis heute auf die jährliche Programmplanung aus und be- bzw. überlastet sie. Unter anderem sollen verschiedene Berichte behandelt werden, so der jährliche SDG-Fortschrittsbericht des Generalsekretärs und andere Berichte aus

dem UN-System, Berichte der Regionalkommissionen und aus den verschiedenen thematischen Bereichen sowie zur Entwicklungsfinanzierung (siehe Grafik 1, S. 19).

Diese Fülle an Ein- und Aufgaben führt dazu, dass von den Reports meist nur Notiz genommen wird, deren Ergebnisse aber nicht ausgewertet oder diskutiert und auch keine darauf basierenden Entscheidungen getroffen werden. Gleichzeitig ist das politische und gesellschaftliche Interesse am HLPF hoch, die Teilnehmerzahlen steigen (siehe Tabelle 1, S.18), ebenso die Erwartungen. Und so ist das HLPF in Gefahr, ein Opfer seines Erfolgs zu werden, wenn es die hohen Ansprüche mit den aktuellen Prozessen und Ressourcen nicht erfüllen kann.

Die Arbeitsmethoden und Praktiken in fünf wichtigen Tätigkeitsfeldern des HLPF sollen im Folgenden analysiert werden: (1) *Thematische und SDG Reviews* und (2) *Nationale Reviews* sollen den Stand der Umsetzung überprüfen und Lernprozesse befördern. Das HLPF hat zudem das Mandat, eine (3) Plattform für Partnerschaften mit *nichtstaatlichen Akteuren* bereitzustellen. Mandatiert ist auch ein (4) wissenschaftlicher Bericht, der *Global Sustainable Development Report* (GSDR), der das HLPF alle vier Jahre informieren soll. Als Ergebnis des HLPF ist eine (5) *Ministererklärung* vorgesehen.

## **Thematische und SDG-Reviews: Arbeitsabläufe und Mehrwert verbesserungswürdig**

Die 2030-Agenda sieht vor, dass im Rahmen des HLPF »thematische Überprüfungen der Fortschritte bei den

<sup>59</sup> UNGA, *2030 Agenda* [wie Fn. 1], hier die offizielle deutsche Übersetzung, Vereinte Nationen, Generalversammlung, *Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*, New York: UN, 21.10.2015 (A/RES/70/1), Para. 82, <<http://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>> (Zugriff am 25.9.2018).

Tabelle 1

**Anzeichen für ein wachsendes Interesse am HLPF**

	2016	2017	2018	2019
Hochrangige Regierungsvertreter*	k. A.	77	>125	
Registrierte Teilnehmer/Stakeholder*	1500	2458	>2200	
Berichtende Länder (VNRs)	22	43	46	51
Side Events	k. A.	147	260	

\* Datenbasis variiert und ist über die Jahre nicht konsistent vergleichbar;

k. A. = keine Angaben.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach UN-HLPF-Website.

Tabelle 2

**Thematische und SDG-Reviews beim HLPF**

	<b>Thematischer Review</b>	<b>SDG-Reviews</b>
2017	Armutsbekämpfung und Wohlfahrtsförderung in einer sich wandelnden Welt	SDG 1 Keine Armut SDG 2 Kein Hunger SDG 3 Gesundheit SDG 5 Geschlechtergleichheit SDG 9 Industrie, Innovation und Infrastruktur SDG 14 Leben unter Wasser
2018	Transformation zu nachhaltigen und resilienten Gesellschaften	SDG 6 Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen SDG 7 Bezahlbare und saubere Energie SDG 11 nachhaltige Städte und Gemeinden SDG 12 Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion SDG 15 Leben an Land
2019	Empowerment von Menschen und Gewährleistung von Inklusivität und Gleichheit	SDG 4 Hochwertige Bildung SDG 8 Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum SDG 11 Weniger Ungleichheiten SDG 13 Maßnahmen zum Klimaschutz SDG 16 Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen

Zielen für nachhaltige Entwicklung einschließlich der Querschnittsfragen« vorgenommen werden.<sup>60</sup> 2016 vereinbarten die Mitgliedstaaten in einer Resolution, jedes Jahr beim HLPF zum einen unter einem übergreifenden Thema systemische Zusammenhänge zu diskutieren (*Thematic Reviews*) und zum anderen aus-

gewählte SDGs vertieft zu behandeln (*SDG-Reviews*) (siehe Tabelle 2).<sup>61</sup>

Zum Ende des ersten Vierjahreszyklus sollen alle 17 SDGs überprüft worden sein, tiefgehend (in-depth) und unter Berücksichtigung ihrer Wechselwirkungen (integrated, indivisible and interlinked nature).<sup>62</sup> Und genau hier könnte und sollte der Mehrwert dieser

<sup>60</sup> UNGA, 2030 Agenda [wie Fn. 1], Para. 85.

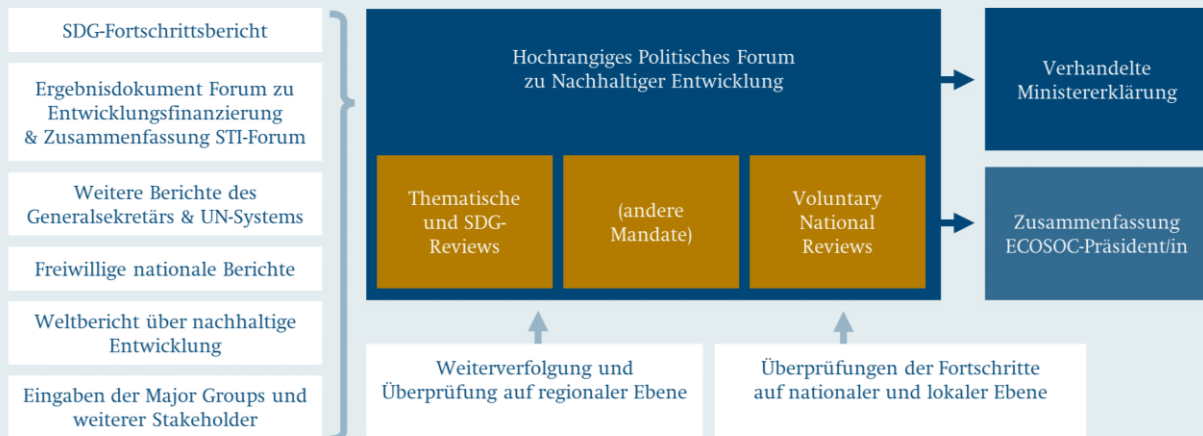
<sup>61</sup> UNGA, *Follow-up and Review of the 2030 Agenda for Sustainable Development at the Global Level*, New York, 29.7.2016 (A/RES/70/299), Para. 2 – 5.

<sup>62</sup> Ebd., Para. 2 und 5.



Grafik 1

### Umfangreiche Aufgaben des HLPF



© 2018 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Darstellung basiert auf Eleni Dellas/Alexander Carius/Marianne Beisheim/Susan Parnell/Dirk Messner, *Local and Regional Governments in the Follow-up and Review of Global Sustainability Agendas*, Berlin/Brüssel: adelphi/Cities Alliance, 2018, S. 18.

Reviews beim HLPF liegen: eine solide und ehrliche Analyse des Stands der Umsetzung unter besonderer Berücksichtigung der Prinzipien der 2030-Agenda (transformativ, integriert, inklusiv etc.), um auf dieser Basis dann politisch relevante Empfehlungen für die weitere Implementierung zu generieren.

Die Realität sieht jedoch anders aus. 2017 fanden während der ersten Woche des HLPF drei dreistündige Panels für die Thematischen Reviews und je ein zweistündiges Panel für die SDG-Reviews statt. Ein Jahr später wurde dies umgedreht, um mehr Zeit für die SDG-Reviews zu schaffen. UNDESA bemühte sich 2018 auch, die Panels stärker zu strukturieren: Zunächst wurde jeweils eine kurze statistische Einschätzung der Trends zu den Unterzielen des jeweiligen SDG abgegeben. Vertreterinnen und Vertreter von Mitgliedstaaten, internationalen und regionalen Organisationen sowie aus Wissenschaft und Gesellschaft wurden gebeten, in ihren Panelbeiträgen auf Umsetzungserfahrungen, Synergien und Zielkonflikte zu fokussieren. Im Anschluss folgte eine (aus Zeitgründen meist sehr kurze) Debatte im Plenum.

Angesichts der kurzen Zeit, die dem HLPF zur Verfügung steht, kommt es auf gute *Vor- und Nachbereitungsprozesse* an. In der 2030-Agenda ist bereits der Appell enthalten, dass existierende Review-Verfahren (inklusive deren Berichte, Daten, Analysen) sinnvoll

genutzt werden sollen.<sup>63</sup> So sollen die Thematischen Reviews »durch Überprüfungen der Fachkommissionen des Wirtschafts- und Sozialrats und anderer zwischenstaatlicher Organe und Foren unterstützt werden, die dem integrierten Charakter der Ziele und den zwischen ihnen bestehenden Querverbindungen Rechnung tragen sollen.«<sup>64</sup> Um diesen Auftrag zu erfüllen, werten Arbeitsgruppen des erweiterten UN-Exekutivkomitees für Wirtschafts- und Sozialfragen (ECESA Plus, einer für den Rio+20-Prozess geschaffenen Koordinierungsplattform) das aus dem UN-System kommende Material zu jenen SDGs aus, deren Überprüfung ansteht. Die Ergebnisse gießen sie in Kurzberichte (Background Notes),<sup>65</sup> die noch vor dem HLPF im Rahmen je eines Expert Group Meetings konsolidiert werden.

Diese an sich gut strukturierten Kurzberichte, die zudem Hinweise auf relevante inhaltliche Verbindungen zwischen Zielen (interlinkages) und teils auch Empfehlungen enthalten, kennen jedoch nicht ein-

<sup>63</sup> UNGA, 2030 Agenda [wie Fn. 1], Para. 74f: Die Reviews sollen »auf bestehenden Plattformen und Prozessen aufbauen« und Doppelarbeit vermeiden (Para. 70).

<sup>64</sup> Ebd., Para. 85.

<sup>65</sup> Siehe »Inputs to the HLPF: Background Notes«, *Sustainable Development Knowledge Platform*, <<https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf2018#inputs>> (Zugriff am 18.6.2018).

mal Experten. Sowohl 2017 als auch 2018 wurde selbst auf den Podien des HLPF nicht mit ihnen gearbeitet. Dabei könnten diese Papiere helfen, die Diskussionen fokussierter und ergebnisorientierter zu gestalten. Das zugrundeliegende Problem ist ein doppeltes: Zum einen haben diese Papiere keinen offiziellen Status. Zum anderen hat UNDESA keine Mittel, um die Reisekosten der Experten für die Panels zu finanzieren. Diejenigen, die selbstfinanziert teilnehmen, kommen weniger, um UN-Berichte zu kommentieren, als vielmehr, um ihre eigene Arbeit zu präsentieren; das aber ist nicht zielführend.

Ein Beispiel für einen relativ guten Vor- und Nachbereitungsprozess lieferte im Jahr 2017 der Review zu *SDG 14* (Leben unter Wasser). Im Vorfeld fand im Juni 2017 in New York eine dreitägige globale *Oceans Conference* statt. Der *SDG-Review* beim HLPF bezog sich dann auf die Ergebnisse dieser Konferenz. Den Beschluss dazu hatte die Generalversammlung bereits im Dezember 2015 gefasst – mit ein Grund für den vergleichsweise stringenten Vorbereitungsprozess. Einer der Hauptverantwortlichen für die Konferenz, der damalige Präsident der Generalversammlung Peter Thomson, wurde von Generalsekretär António Guterres zum »Special Envoy for the Ocean« ernannt und kümmert sich nun auch um Folgemaßnahmen. Einige Beobachter haben im Nachhinein kritisiert, dass die aufwendige *Oceans-Konferenz* kurz vor dem HLPF im Juli 2017 UNDESA viel Kraft gekostet habe, worunter die anderweitige Vorbereitung des HLPF gelitten habe. Die aktuell begrenzten Kapazitäten erlauben es UNDESA also nicht, für jedes *SDG* eine solche Konferenz durchzuführen.

Für die *SDG-Reviews* beim HLPF 2018 liefen die Vorbereitungsprozesse sehr unterschiedlich. Eine globale Konferenz fand nur im Hinblick auf den Review von *SDG 7* (Energie) statt, nun bereits Ende Februar und ko-organisiert von der regionalen Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik in Bangkok.<sup>66</sup> Im Energiebereich ist die Ausgangslage schwierig, da die Institutionenlandschaft fragmentiert und teils zudem außerhalb des UN-Systems angesiedelt ist. Neu ist, dass UNDESA bereits seit Oktober 2017 eine informelle Ad-hoc-Gruppe unter-

stützt, die bei der Organisation der Konferenz zum Review von *SDG 7* und dem Zusammentragen von Hintergrundmaterialien mitwirkte. Mitglieder der Gruppe sind nicht nur Energie-Experten aus inhaltlich-verknüpften UN-Organisationen, sondern auch Repräsentanten der Internationalen Energieagentur und Weltbank, was eine Voraussetzung für Politikkohärenz ist.<sup>67</sup>

Im Bereich Wasser (*SDG 6*) sind die Überprüfungsprozesse vergleichsweise eingeübt, da bereits zu *MDG 7* gemeinsame Monitoring-Programme etabliert wurden. Auf dieser Basis aufbauend koordiniert UN-Water den Review für *SDG 6*. Verschiedene Agenturen aus dem UN-System liefern Daten und Analysen zu. Im Rahmen von Pilotprojekten wurden auf Länderebene außerdem *SDG 6* Monitoring Focal Points aufgebaut, die neben den nationalen Statistikbüros weitere Stakeholder und Daten einbeziehen sollen. Seit November 2017 erarbeitete eine Task Force bei UN-Water einen Synthesebericht für den 2018er HLPF-Review, der jedoch erst Ende Juni 2018 publiziert wurde, also nur Tage vor dem Treffen.<sup>68</sup>

Für *SDG 11* (Städte) ist eigens ein Bezug zwischen dem sektoralen Review der New Urban Agenda und dem HLPF geschaffen worden, ein Bericht von UN-Habitat, der alle vier Jahre die Informationsgrundlage für den Review von *SDG 11* beim HLPF sein soll.<sup>69</sup> UN-Habitat veröffentlichte den ersten dieser Berichte Anfang Juli 2018 – ein eindrucksvolles Dokument, das jedoch zu spät kam, um von den Delegierten vor dem HLPF verarbeitet zu werden.<sup>70</sup> Während des HLPF 2018 wurde zum ersten Mal ein *Local and Regional Governments' Forum* veranstaltet, an dem rund 200 Repräsentanten lokaler und regionaler Verwaltungseinheiten teilnahmen und teils auch selbst über die Umsetzung in ihren Zuständigkeitsbereichen berich-

**66** Das Programm spricht von einem »Global Preparatory Meeting in Support of the Review of *SDG 7* at the 2018 UN High-Level Political Forum«, 19.2.2018, <[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17609Global\\_SDG7\\_Conference\\_Main\\_Programme.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17609Global_SDG7_Conference_Main_Programme.pdf)> (Zugriff am 18.6.2018).

**67** Siehe »Multi-Stakeholder Technical Advisory Group on Sustainable Development Goal 7«, *Sustainable Development Knowledge Platform*, <<https://sustainabledevelopment.un.org/topics/energy/adhocgroupgoal7>> (Zugriff am 18.6.2018).

**68** UN Water (Hg.), *SDG 6 Synthesis Report 2018 on Water and Sanitation*, Genf 2018, <[www.unwater.org/publication\\_categories/sdg-6-synthesis-report-2018-on-water-and-sanitation](http://www.unwater.org/publication_categories/sdg-6-synthesis-report-2018-on-water-and-sanitation)> (Zugriff am 2.8.2018).

**69** Siehe Eleni Dellas/Alexander Carius/Marianne Beisheim/Susan Parnell/Dirk Messner, *Local and Regional Governments in the Follow-up and Review of Global Sustainability Agendas*, Berlin/Brüssel: adelphi/Cities Alliance, Februar 2018.

**70** UN Habitat, *SDG 11 Synthesis Report 2018: Tracking Progress towards Inclusive, Safe, Resilient and Sustainable Cities and Human Settlements*, Nairobi, Juli 2018.

teten. Da dieses Meeting parallel zum HLPF stattfand, konnten jedoch nur wenige Delegierte teilnehmen.

Für den Review zu SDG 17 (Mittel zur Umsetzung) sollen diverse Berichte als Informationsgrundlage herangezogen werden. Zur Diskussion über das Thema Entwicklungsfinanzierung geht das Ergebnisdokument (Outcome Document) des jährlich im April stattfindenden ECOSOC Financing for Development (FFD) Forum an das HLPF.<sup>71</sup> Dieses Dokument wird jährlich vor dem FFD-Forum auf zwischenstaatlicher Ebene verhandelt und basiert auf einem Monitoring-Report, der von einer Task Force erstellt wird.<sup>72</sup> Ergänzend verfassen die Co-Chairs des jährlich im Juni stattfindenden Multi-Akteur-Forums für Wissenschaft, Technologie und Innovation (Multi-stakeholder Forum on Science, Technology and Innovation for the SDGs, STI-Forum) eine Zusammenfassung (Summary) für das HLPF. Der Arbeitsauftrag des STI-Forums deckt sich vor allem mit den thematischen Interessen der Schwellenländer und Länder mit mittlerem Einkommen. Auch hier unterstützt ein Inter-Agency Task Team die Vorbereitung. 2017 geschah dies unter anderem im Rahmen eines Workshops zu den Querbezügen zwischen STI und den fünf SDGs, die 2018 beim HLPF zur Überprüfung anstanden.<sup>73</sup> Diese Dokumente und Prozesse bieten eigentlich eine gute Basis für einen gehaltvollen Review zu SDG 17. Sie sind jedoch bislang nicht ausreichend unter den HLPF-Teilnehmern bekannt. Zudem verhindern die dargestellten Nord-Süd-Interessenkonflikte bahnbrechende zwischenstaatliche Beschlüsse.

Insgesamt gelingt es den Vereinten Nationen mittlerweile deutlich besser, die Vorbereitungsprozesse für die Thematischen und SDG-Reviews effektiv zu gestalten und mit existierenden Prozessen zu verknüpfen. Weiter verbesserungswürdig bleiben vor allem die Außenkommunikation, die Analyse und die

Ergebnissicherung. Da die Ausgangslage bei den SDGs sehr unterschiedlich ist, wäre eine einheitliche Blaupause für die Vorbereitung der SDG-Reviews nicht sinnvoll. Dennoch sollte DESA das Mandat bekommen, für die Reviews Good-Practice-Richtlinien zu erarbeiten, die hinreichend flexibel sind und dennoch Mindeststandards vorgeben, die weiterentwickelt werden können.

### **Verbesserungswürdig bei der Umsetzung der Reviews sind vor allem die Außenkommunikation, die Analyse und die Ergebnissicherung.**

Beispielsweise sollten die verantwortlichen UN-Einheiten, die sogenannten »custodian agencies«, ihre Task Teams dazu drängen, rechtzeitig eine Roadmap für einen Vor- und Nachbereitungsprozess zu veröffentlichen. Die Berichte an das HLPF müssen deutlich früher vorliegen. Nur dann können auf ihrer Basis solide Analysen erstellt werden und relevante nationale, regionale und internationale Akteure ihre Eingaben abstimmen und planen. Zuständigkeiten sollten klar sein, ohne dass Silos entstehen oder Ressourcen- und Mandatssicherung prioritäre Bedeutung erlangen. Auch die internationalen Finanzinstitutionen müssen sinnvoller eingebunden werden. Seit 2010 ist dies Aufgabe des erweiterten UN-Exekutivkomitees für Wirtschafts- und Sozialfragen (ECESA Plus). Dieser Mechanismus wirkt bislang jedoch eher wie eine Notlösung, denn die Kooperation beschränkt sich im Wesentlichen auf ein jährliches Briefing und die Koordinierung einzelner Hintergrundpapiere.

Bei den Thematischen und SDG-Reviews sollten nicht nur Daten zu den vereinbarten Indikatoren präsentiert werden, sondern diese auch unbedingt analysiert werden. Diese Analyse sollte auf relevante inhaltliche Verbindungen zwischen Zielen (interlinkages) fokussieren. Integrierte Assessments sollten Ansatzpunkte für entsprechend kohärente Maßnahmen in allen relevanten Politikbereichen identifizieren.<sup>74</sup> Darauf aufbauend sollten die Mitgliedstaaten dann Handlungsempfehlungen diskutieren.

<sup>71</sup> Siehe UNDESA, *About the Ffd Forum*, <[www.un.org/esa/ffd/ffdforum/about-the-ffd-forum/index.html](http://www.un.org/esa/ffd/ffdforum/about-the-ffd-forum/index.html)> (Zugriff am 18.6.2018).

<sup>72</sup> Nämlich von der Inter-Agency Task Force on Financing for Development, *About the IATF*, <<http://www.un.org/esa/ffd/ffd-follow-up/inter-agency-task-force.html>> (Zugriff am 18.6.2018).

<sup>73</sup> Siehe UNDESA/UN Conference on Trade and Development (UNCTAD)/UN Office for Sustainable Development (UNOSD), *Workshop on Science, Technology and Innovation for SDGs. Report of the Meeting, Songdo Convensia, Republic of Korea, 29.11.–1.12.2017*, <[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17745Meeting\\_report\\_final.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17745Meeting_report_final.pdf)> (Zugriff am 18.6.2018).

<sup>74</sup> Siehe auch Alexander Müller/Ivonne Lobos Alva, *SDG Thematic Reviews for Integrated Implementation: What We Learned for a Review Pilot*, 27.7.2017, <<http://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/sdg-thematic-reviews-for-integrated-implementation-what-we-learned-from-a-review-pilot/>> (Zugriff am 18.6.2018).



Grundsätzlich müssen die Mitgliedstaaten überlegen, wie sie die Berichte zu den SDGs im Rahmen des HLPF zukünftig sinnvoller verarbeiten können. Außerdem müssen sie entscheiden, wie sie die SDGs für die Reviews im nächsten Vierjahreszyklus (2020–2023) bündeln (*clustern*) und mit je einem jährlichen übergreifenden HLPF-Thema verbinden wollen.

### Freiwillige nationale Reviews: Guter Ansatz, aber nicht ausreichend

Zum Ende des ersten Vierjahreszyklus werden voraussichtlich 143 Staaten beim HLPF freiwillig darüber berichtet haben, wie sie die 2030-Agenda und die SDGs auf nationaler Ebene umsetzen.<sup>75</sup> Deutschland hat bereits 2016 berichtet, welche ersten Schritte und Maßnahmen die Bundesregierung umgesetzt hat bzw. plant. Die Vorgaben für das Format dieser *Voluntary National Reviews* waren zunächst sehr vage, sowohl was die schriftlichen Berichte als auch was die mündlichen Präsentationen beim HLPF betrifft.

Kurz nach dem 2016er HLPF verhandelten die Mitgliedstaaten über eine *Resolution*, die die Modalitäten der VNRs präzisieren sollte.<sup>76</sup> Während der Debatten stellten einige Mitgliedstaaten vieles wieder in Frage, was mit der Resolution zum HLPF und der 2030-Agenda bereits geklärt schien. Die Schwächen des aktuellen »Follow-up and Review«-Mechanismus sind mithin politischen Kompromissen geschuldet. Statt auf eine effektive Überprüfung der Umsetzung und auf klare Rechenschaftspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern (wie von den meisten NGOs gefordert) zielt die Resolution auf *weiche Lernprozesse*: So sollen sich die Mitgliedstaaten im Rahmen der VNRs gegenseitig über Erfolge, Schwierigkeiten und andere gewonnene Erkenntnisse informieren. Gleichzeitig sollen die Erfahrungen mit dem Format der VNRs Ideen für neue und flexible Arrangements für zukünftige Sitzungen generieren. Im Einklang damit wird der Generalsekretär aufgefordert, auf der Basis von Rückmeldungen durch Mitgliedstaaten die *freiwilligen Richtlinien* für die VNRs (*voluntary common reporting guidelines*) zu aktualisieren. Dafür schickt UNDESA nach dem HLPF Fragebögen an die VNR-Teilnehmer und bittet um Feedback zu der Vor-

bereitung, den Leitlinien und dem Format der Präsentationen. Generell bezeichnet die Resolution die Leitlinien als »suggested tool«.<sup>77</sup> Betont wird damit erneut der Charakter der Freiwilligkeit von allem, was mit den VNRs zusammenhängt – ein Anliegen vor allem Russlands, Australiens, der USA und der »Group of 77 and China« (G77+China).

UNDESA hat mittlerweile einen recht soliden Vorbereitungsprozess für die VNRs auf die Beine gestellt. Neben den (erstmalig im Januar 2018 aktualisierten) Leitlinien hat UNDESA auch ein Handbuch für die Vorbereitung der VNRs publiziert.<sup>78</sup> De facto ist der Status der von den Mitgliedstaaten bewusst als freiwillig konzipierten »Guidelines« offenbar schwach. Trotz eindeutiger Hinweise behandelten beispielsweise viele Länder in ihren VNRs nur die für die SDG-Reviews ausgewählten Ziele – das aber war so nie gedacht, vielmehr sollen die Länder auf ihre eigenen nationalen Prioritäten fokussieren.

Generell erfreuen sich die VNRs beim HLPF eines großen Interesses. Es gibt so viele Länder, die ihre VNRs präsentieren wollen, dass das Sekretariat an seine Kapazitätsgrenzen kommt. 2016 berichteten 22 Länder, 2017 waren es schon 43 und 2018 hat die ECOSOC-Präsidentin nach 48 Anmeldungen die Reißleine gezogen. Ungeachtet eines Versuchs der Präsidentin, die zulässige Höchstzahl für 2019 auf 42 festzusetzen, wollen bereits 51 Mitgliedstaaten in 2019 berichten. So erfreulich diese Nachfrage ist – die Zeit, die den Vortragenden zur Verfügung steht, ist dadurch äußerst begrenzt: Nur 15 Minuten bleiben jedem Land, um individuell oder im Rahmen eines Panels seinen VNR zu präsentieren.

Die ursprüngliche Idee war, dass der Bericht beim HLPF nur sozusagen der krönende Abschluss eines *vorangegangenen nationalen Umsetzungs- und Überprüfungsprozesses* ist. Gemäß der 2030-Agenda sollen die VNRs die »Rechenschaftslegung gegenüber unseren Bürgern erhöhen«.<sup>79</sup> Daher sollten Regierungen ihre Berichte oder die Entwürfe dafür unbedingt zuerst auf nationaler Ebene diskutieren. Bis jetzt ist unklar, wie viele das getan haben. In Entwicklungsländern könnten die UN Country Teams entsprechende Prozesse unterstützen. Keineswegs sollten die Staaten der

<sup>75</sup> 162 Voluntary National Reviews (VNRs) insgesamt, minus 19 Fälle, in denen Länder zum zweiten bzw. dritten Mal berichteten.

<sup>76</sup> UNGA, *Follow-up and Review* [wie Fn. 61].

<sup>77</sup> Ebd., Para. 9.

<sup>78</sup> Siehe »Voluntary National Reviews Database«, *Sustainable Development Knowledge Platform*, <<https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>> (Zugriff am 18.6.2018).

<sup>79</sup> UNGA, *2030 Agenda* [wie Fn. 1], Para. 73.

Versuchung erliegen, die Berichte durch (extern finanzierte) Berater schreiben zu lassen. In New York sollten die Regierungsvertreter dann die Chance nutzen, Anregungen für gute Umsetzungsmaßnahmen vorzustellen bzw. aufzunehmen oder Unterstützung bei Problemen anzufragen, die sie allein nicht bewältigen können. So griffen beispielsweise viele Länder die 2016 präsentierten Ideen auf, wie neu geschaffene bzw. ausgerichtete Institutionen die nationale Umsetzung der SDGs anleiten und koordinieren können. Derartige Lernprozesse befeuern eine positive wechselseitige Dynamik, die die VNR-Präsentationen im Sinne eines »Tugendkreises« auszeichnen sollte: nationale Praktiken inspirieren andere Länder, internationales Feedback inspiriert die weitere nationale Umsetzung.

Als Zwischenschritt sollen die Mitgliedstaaten sich auf ihren *Regionalforen* austauschen können. Allerdings suchen die UN-Regionalkommissionen immer noch nach ihrer Rolle in Bezug auf die VNRs und fühlen sie sehr unterschiedlich. Die lateinamerikanische Regionalkommission sprach sich dezidiert dagegen aus, regionale VNR-Generalproben zu veranstalten. Die UN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) richtete 2018 ein anderthalbtägiges Regionalforum in Genf aus und legte den Fokus dabei auf ein »Peer Learning Segment«.<sup>80</sup> Die Mitgliedstaaten waren aufgefordert, zu den fünf Schwerpunkt-SDGs Fallstudien aus ihren nationalen Kontexten vorzustellen und zu diskutieren. Um Doppelungen zu vermeiden, könnten sich die Regionalforen zukünftig stärker auf *regionale* Spezifika bei der Umsetzung der SDGs konzentrieren, indem sie etwa grenzüberschreitende Probleme (z. B. Flussmanagement) oder gemeinsame Herausforderungen (z. B. regionale Klimaveränderungen oder Wanderungsbewegungen) thematisieren.

Abgesehen von der unzureichenden Zeit, die beim HLPF für eine angemessene Berichterstattung zur Verfügung steht, mangelt es an der *Qualität* sowohl der schriftlichen als auch mündlichen Berichte. Einige Reports arbeiten mit den offiziellen SDG-Indikatoren, andere nicht. Nur die wenigsten liefern jenseits einer deskriptiven Darstellung von Trends eine tiefergehende Analyse der Daten und benennen die Ursachen, die hinter den (Miss-)Erfolgen stehen. Kaum ein Bericht präsentiert systemische Reformen, die

transformatives Potential aufweisen, oder identifiziert strukturelle Hemmnisse für dieselben. Experten weisen gerne darauf hin, dass sich die Präsentationen durch selbstkritische Reflexion auszeichnen und kein Schönheitswettbewerb sein sollten. De facto fokussieren die meisten VNR-Präsentationen auf Entwicklungserfolge. Bislang sind es vor allem die am wenigsten entwickelten Länder, die ihre Herausforderungen (*challenges*) vorstellen. Viele Präsentationen konzentrieren sich eher auf technische Aspekte und sparen politische Konfliktthemen aus. Beispielsweise sprachen weder die Vertreter der Türkei noch die Ägyptens oder Venezuelas während der Vorstellung ihrer VNR die akuten politischen Spannungen in ihren Ländern an. Drei VNRs waren hingegen stark politisiert: Armenien und Aserbaidschan bezichtigten sich während ihrer VNRs in den Jahren 2017/18 (vor dem Hintergrund des Bergkarabach-Konflikts) gegenseitig der Falschdarstellung. Palästina versuchte 2018 konkretere Zusammenhänge zwischen dem Konflikt mit Israel und der mangelnden Umsetzung der SDGs aufzuzeigen, gleichwohl waren auch hier die Schuldzuweisungen einseitig.<sup>81</sup>

### **Kaum ein Bericht präsentiert systemische Reformen, die transformatives Potential aufweisen.**

Die *interaktive Debatte* (interactive debate), die nach den Präsentationen folgt, ist von mehreren Problemen gekennzeichnet. Erstens liegen trotz einer vorgegebenen Frist die schriftlichen VNR-Berichte – wenn überhaupt – immer erst sehr spät vor. Das erschwert es für die anderen HLPF-Teilnehmer, sich auf die inhaltliche Diskussion vorzubereiten. Zudem stehen viele Berichte zum Zeitpunkt des HLPF nur in der jeweiligen Landessprache zur Verfügung. Zweitens sind die 15 Minuten Gesamtzeit, die pro VNR für die Debatte anberaumt sind, mit jeweils ein- bis zweiminütigen Beiträgen, für komplexere Argumentationen zu knapp bemessen. Drittens gab es de facto bislang kaum substantielle Rückmeldungen seitens der Mitgliedstaaten. Das Interesse der im Plenum sitzenden (oder auch nicht) Staatenvertreter wirkte eher begrenzt. Offenbar ziehen zu viele andere parallel stattfindende Treffen,

<sup>80</sup> UN Economic and Social Council (ECOSOC)/UN Economic Commission for Europe (ECE) (Hg.), *Report of the Regional Forum on Sustainable Development for the UNECE Region on Its Second Session* (ECE/RFSD/2018/2), Genf: UNECE, 20.4.2018.

<sup>81</sup> Verschärfend kam hinzu, dass die USA der palästinensischen Delegation die Einreise-Visa verweigert hatte, siehe Edith M. Lederer, »Palestinians Protest US Visa Denial to Experts to Come to UN«, AP, 18.7.2018, <[www.apnews.com/e03ad331859f4d1093af4fb849737e3e](http://www.apnews.com/e03ad331859f4d1093af4fb849737e3e)> (Zugriff am 2.8.2018).

darunter auch die Termine der anwesenden Minister oder Staatssekretäre, die Aufmerksamkeit ab. Und so sitzen dann auf vielen Plätzen Delegationsvertreter, die kein Mandat für einen inhaltlichen Beitrag haben. 2017 und 2018 gab es zu einigen VNRs gar keine Wortmeldungen von Seiten der Mitgliedstaaten im Plenum. 2018 hat lediglich Norwegen zu einem Großteil der VNRs substantielle Fragen und Kommentare eingebracht. Und nur die von Kanada und Jamaica angeführte »Group of Friends of SDG Financing« bot Unterstützung an, als Länder entsprechende Probleme darlegten. Die meisten anderen Beiträge erinnerten hingegen an den Eurovision Song Contest: Nachbarstaaten verteilten Lob und stellten freundliche Fragen, was inszeniert wirkte. 2018 brachten auch Geberländer und andere VNR-Länder vorbereitete Statements ein. Auch diesmal überwogen allerdings Worte der Anerkennung und wohlwollende Nachfragen. Nur die nichtstaatlichen MGoS stellten unbequeme Fragen zu Menschenrechtsverletzungen oder schlechter Regierungsführung.

Auch die zeitbedingt sehr knappen Antworten der berichtenden Länder sind nicht dazu geeignet, das Interesse anderer Mitgliedstaaten im Sinne des beabsichtigten gegenseitigen Lernens zu erhöhen. 2017 wurden vereinzelt sogar anstelle von Antworten offensichtlich vorbereitete Statements verlesen – dies war 2018 glücklicherweise nicht mehr zu beobachten. Einige Staaten ignorierten kritische Fragen von Seiten der Zivilgesellschaft. Ein schlechtes Beispiel gab Indien, das bereits im Vorfeld Fragen der MGoS erst gar nicht zuließ – ein klarer Verstoß gegen die Regeln des HLPF, die diesen Akteuren weitgehende Partizipationsrechte einräumen. Bislang wird jedenfalls bei den HLPF-VNRs kein Rechtfertigungsnotstand erzielt (wie bei den Reviews des UN-Menschenrechtsrats) – aber das war auch weder das Mandat noch ist dies zukünftig zu erwarten.

### Die interaktive Debatte muss besser vor- und nachbereitet werden.

Hinsichtlich der Reformen sollte darüber nachgedacht werden, wie die Debatte *besser vorbereitet* werden könnte. Bislang wurden nur bei den Panel-Präsentationen der VNRs, nicht aber bei den Einzelpräsentationen Kommentatoren (lead discussants) eingesetzt, die mit ihren Beiträgen solides inhaltliches Feedback lieferten. Eine Möglichkeit wäre, zwei oder drei Staaten zu bitten, die interaktive Debatte mit vorzubereiten, indem sie Kommentare aktiv einsammeln und

verarbeiten.<sup>82</sup> Wenn Schatten- oder Parallelberichte aus dem Bereich der Zivilgesellschaft bereits vor den HLPF-VNRs vorliegen, sollten die Mitgliedstaaten sie in die Vorbereitung der Diskussion mit einbeziehen. Für die Reviews des UN-Menschenrechtsrats erstellt das Sekretariat je Land eine Zusammenfassung der nichtstaatlichen Eingaben (Summary of Stakeholders' Information). Im HLPF-Kontext könnte eine entsprechende Dokumentation von den Mitgliedstaaten für die Vorbereitung der interaktiven Diskussion der VNRs herangezogen werden. Allerdings müsste es ein Mandat für die Erfüllung dieser Aufgabe geben und im Sekretariat müssten die Kapazitäten dafür aufgestockt werden.

2018 organisierte UNDESA erstmals sogenannte »VNR labs«.<sup>83</sup> In diesen abendlichen Side Events wurden Querschnittsthemen und Ländererfahrungen konzentriert diskutiert. Eigentlich sollten so die offiziellen VNR-Panels aussehen. Grundsätzlich wäre weniger mehr: Um die Diskussion fokussierter auf Lernprozesse zu lenken, sollten die Staaten aufgefordert werden, in ihren Präsentationen zum einen erwiesenermaßen erfolgreiche transformative Umsetzungsmaßnahmen vorzustellen, die andere Staaten inspirieren könnten, und zum anderen besondere Herausforderungen an den Punkten zu beleuchten, wo sie bereit sind, politisch aktiv zu werden, jedoch Partner benötigen, die sie unterstützen. Im Nachhinein könnte UNDESA dann Staaten und andere Akteure gezielt zusammenführen (matching/twinning), deren Nachfrage und Angebote zueinander passen, beispielsweise im Hinblick auf Politikideen, Technologien, Finanzierung oder Investitionen. Auch das UN-System sollte die Informationen aufgreifen und seine Unterstützungsmaßnahmen entsprechend anpassen.

Ein derartiges *Follow-up* der VNRs fehlt bislang. Für einen länderübergreifenden Überblick zu den VNRs sind die Syntheseberichte von UNDESA hilfreich.<sup>84</sup>

<sup>82</sup> Ähnlich dem »Troika-Modell« des UN-Menschenrechtsrats, siehe Beisheim, *Review-Mechanismus* [wie Fn. 58], S. 16f.

<sup>83</sup> Siehe HLPF, VNR LABs, *Informal Summary*, New York, 16.–18.7.2018, <[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20582Summary\\_of\\_VNR\\_Labs\\_CLEARED.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20582Summary_of_VNR_Labs_CLEARED.pdf)> (Zugriff am 2.8.2018).

<sup>84</sup> UNDESA/Division for Sustainable Development (DSD), *Voluntary National Reviews 2017. Synthesis Report*, Februar 2018, <[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17109Synthesis\\_Report\\_VNRs\\_2017.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17109Synthesis_Report_VNRs_2017.pdf)>. Siehe auch Committee for Development Policy (CDP), *Voluntary National Review Reports – What Do They Report?* New York: UNDESA, Juli 2018

Allerdings gibt es für deren Erstellung kein explizites Mandat und keine zuverlässige Finanzierung. Außerdem kann das auf politische Neutralität verpflichtete Sekretariat keine allzu kritischen Analysen publizieren. NGO-Bündnisse analysieren und kommentieren die VNR-Berichte deutlich skeptischer.<sup>85</sup> Auch das Sekretariat des von der Bundesregierung initiierten Netzwerks »Partners for Review« wertet die VNR-Präsentationen aus.<sup>86</sup> Mit derartigen Analysen steigt die Sichtbarkeit der Berichte, was dazu beitragen könnte, dass diese zukünftig ernster genommen werden. Aber nur wenn es gelingt, noch systematischer und in einer politisch relevanteren Form mit den Ergebnissen der VNRs zu arbeiten, kann deren Potential für die Umsetzung der 2030-Agenda und SDGs gehoben werden. Hier fehlt es an Mandaten und Ressourcen, etwa für UNDESA, oder an politisch bedeutsamen Prozessen, etwa in Form eines hochrangigen Panels, das die Ergebnisse der VNRs im Hinblick auf interessante Politikideen auswertet, die beim HLPF-Gipfel in 2019 vorgestellt werden könnten.

## Beteiligung nichtstaatlicher Akteure: Gemischte Bilanz

Die 2013 beschlossene Resolution zum HLPF sieht für nichtstaatliche Akteure weitreichende Beteiligungsrechte an allen offiziellen Treffen vor.<sup>87</sup> Wie bereits bei den SDG-Verhandlungen sollen Beiträge der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft oder von Multi-Stakeholder-Partnerschaften helfen, die 2030-Agenda umzusetzen.

(CDP Background Paper Nr. 46),

<<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20549CDPbp201846.pdf>> (Zugriff jeweils am 19.9.2018).

<sup>85</sup> Der *Spotlight Report* (2016 und 2017) der Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development und der 2018 vom Canadian Council for International Co-operation herausgegebene Bericht *Progressing National SDGs Implementation. An Independent Assessment of the Voluntary National Review Reports Submitted to the United Nations High-level Political Forum on Sustainable Development in 2017*, Ottawa 2018.

<sup>86</sup> Partners for Review, *Comparative Analysis of 43 VNRs Submitted to the HLPF 2017. Non-Paper for Discussion*, Bonn, April 2018, <[www.partners-for-review.de/wp-content/uploads/2018/05/P4R-Comparative-analysis-of-2017-VNRs.pdf](http://www.partners-for-review.de/wp-content/uploads/2018/05/P4R-Comparative-analysis-of-2017-VNRs.pdf)> (Zugriff am 18.6.2018).

<sup>87</sup> UNGA, *Format and Organizational Aspects* [wie Fn. 10], Para. 14, 15, 16, 22.

Die Partizipation gesellschaftlicher Gruppen am HLPF ist vor allem über die bereits genannten *Major Groups and other Stakeholders* (MGoS) organisiert. 2017 haben die dort vertretenen gesellschaftlichen Gruppen einen komplexen Koordinationsmechanismus geschaffen, um das HLPF vorzubereiten und dabei auch möglichst viele lokale Gruppen einzubeziehen.<sup>88</sup> Der Hauptfokus dieser Arbeit liegt auf der schriftlichen und mündlichen Kommentierung sowohl der Verhandlungen zur Ministererklärung als auch der Thematischen und SDG Reviews sowie der VNRs. Erstere Aufgabe muss bereits im Juni geleistet werden, vorwiegend von den in New York ansässigen NGO-Vertretern. Während die Major Groups bei den VNRs noch 2016 oft lediglich Rufe nach mehr Beteiligung verlasen, lieferten sie 2018 inhaltlich substantielle Beiträge. Die Beiträge während des HLPFs müssen in einem aufwendigen Prozess abgestimmt werden, da je Panel nur Zeit für maximal ein oder zwei Statements ist (von je ein bis zwei Minuten). Dies geht auf Kosten der Tiefe und Qualität der Beiträge – Merkmale, die diese während der SDG-Verhandlungen doch gerade auszeichneten. Bei den HLPF-VNRs hat sich zudem die Praxis herausgebildet, dass Fragen vorher eingereicht werden sollen. Das mag sinnvoll sein, um Antworten vorzubereiten, aber es sollte nicht möglich sein, dass Mitgliedstaaten Fragen von vornherein zurückweisen. Bislang entscheiden die Chairs und Moderatoren der jeweiligen Sitzung, wen sie aufrufen; sie sollten so gebrieft werden, dass ihnen die Beteiligungsrechte der MGoS präsent sind. Mehrere Länder haben mittlerweile nichtstaatliche Vertreter in ihren VNR-Delegationen. Mitunter sprechen diese auch wenige Minuten. Dänemark bat 2017 im letzten Moment noch zivilgesellschaftliche Repräsentanten um einen solchen Beitrag – inspiriert durch andere Länderpräsentationen.

Die Relevanz der (*Schatten-*)Berichte und der sonstigen Kommentierung der staatlichen VNR-Berichte von Seiten zivilgesellschaftlicher Akteure wurde bereits erwähnt. Diese Materialien sollten gebündelt online zugänglich sein. Zudem organisieren die MGoS in den Pausen des HLPF Begleitveranstaltungen (*side events*), die wegen des Zeitmangels aber immer häufiger auch parallel zu den offiziellen Sitzungen statt-

<sup>88</sup> Für dessen Spezifikationen siehe *Major Groups and other Stakeholders, HLPF Coordination Mechanism, Terms of Reference, as Amended 6 January 2017*,

<<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/12947HLPFMGoSCM-ToRJan2017.pdf>> (Zugriff am 2.8.2018).

finden müssen. Ein Problem solcher Parallelveranstaltungen ist, dass Vertreter von (vor allem kleinen) Delegationen kaum an ihnen teilnehmen können. Das Angebot an Side Events ist weit höher als das an Räumen, die die UN bereitstellen kann. Die dadurch notwendige Zusammenlegung verschiedener Side Events führt dazu, dass diese oft genauso überladen sind wie die offiziellen Plenarsitzungen. Daher bleibt selten hinreichend Zeit für eine vertiefende Diskussion. Unklar ist auch, inwieweit Ergebnisse, die in den Side Events gewonnen werden, in das HLPF zurückwirken.

Das eintägige »SDG Business Forum« – eine weitere Parallelveranstaltung – wird gemeinsam von UNDESA, dem UN Global Compact und der Internationalen Handelskammer organisiert. Hier stellen Unternehmen und andere Wirtschaftsakteure seit 2016 ihre Umsetzungsaktivitäten vor. Die auf der Website des HLPF gewählte Formulierung »showcase review of business engagement« verdeutlicht die Natur der Veranstaltung.<sup>89</sup> Viele NGOs kritisieren diesen Event in Anspielung auf die blaue Farbe der UN-Flagge als »bluewashing«. Seit 2016 steht während des HLPF zudem die eintägige *Partnership Exchange* auf dem Programm. Aber auch in diesem Rahmen findet kein sehr rigoroser Review der UN-Partnerschaften mit der Wirtschaft statt. Das UN-System ist noch auf der Suche nach effektiveren Wegen, Multi-Stakeholder-Partnerschaften für die SDGs zu realisieren, und dabei gleichzeitig seine Reputation zu schützen.<sup>90</sup>

Zeit und Raum für Interventionen nichtstaatlicher Akteure in den offiziellen Sitzungen sind also extrem beschränkt. Seit 2017 benötigen nichtstaatliche Beobachter des HLPF neben dem »UN Grounds Pass«, der ohnehin schwierig zu erhalten ist, sogar einen zweiten Pass (secondary pass), um überhaupt Zugang zu den Konferenzräumen im UN-Gebäude zu bekommen. Für die mehr als 2000 registrierten nichtstaatlichen Teilnehmer stehen nur 30 – 70 Plätze auf den Galerien der Verhandlungsräume bereit. Vor allem auf nationaler Ebene beklagen viele NGOs »Shrinking Spaces« für gesellschaftliche Akteure, und meinen nicht nur die politische, sondern auch die finanzielle

Dimension.<sup>91</sup> Entsprechend weitreichende Forderungen formulieren die MGoS für ihre zukünftige Beteiligung am HLPF.<sup>92</sup> Überraschend ist, dass nun ausgerechnet das NGO-Komitee des ECOSOC, das in den Vorjahren sehr restriktiv agierte, diskutieren soll, wie die gesellschaftliche Partizipation verbessert werden könnte.<sup>93</sup>

## Der Global Sustainable Development Report als Science-Policy-Interface

Um beim HLPF den Austausch von Wissenschaft und Politik zu stärken, schlugen die UN-Mitgliedstaaten bereits 2012 in Rio vor, regelmäßig einen *Weltbericht über nachhaltige Entwicklung* (GSDR) vorzulegen. In den Jahren 2014 bis 2016 koordinierte UNDESA drei Pilotausgaben – bis sich die Mitgliedstaaten im Juli 2016 auf ein Mandat einigten, dem zufolge zukünftig alle vier Jahre ein GSDR erscheinen soll.<sup>94</sup> Im Dezember 2016 benannte der Generalsekretär ein 15-köpfiges Team unabhängiger internationaler Wissenschaftler (Independent Group of Scientists, IGS), das aktuell die 2019er Edition des GSDR erarbeitet. Auftrag der IGS ist es, existierende Analysen auszuwerten (assessment of assessments) und den Status der globalen nachhaltigen Entwicklung aus wissenschaftlicher Perspektive zu bewerten, Orientierung zu geben und Politikoptionen zu untersuchen. Dabei soll das Team den gesamten Vierjahreszyklus in den Blick nehmen und darüber hinaus auch neu auftretende und bislang vernachlässigte Probleme behandeln. Zudem sind IGS-Mitglieder eingeladen, auch beim HLPF zu sprechen.

91 Siehe Civicus (Hg.), *State of Civil Society Report 2018*, Johannesburg 2018, <[www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2018](http://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2018)> (Zugriff am 18.6.2018).

92 MGoS HLPF/Coordination Mechanism/Steering Group (Hg.), *MGoS Priority Recommendations for Strengthening the HLPF*, New York, März 2017.

93 Siehe Para. 22 im Annex von UNGA, *Review of the Implementation of General Assembly Resolution 68/1 on the Strengthening of the Economic and Social Council*, New York, 25.7.2018 (A/RES/72/305).

94 Veröffentlicht als Annex der HLPF-Ministererklärung (E/HLS/2016/1) des Jahres 2016: *Global Sustainable Development Report: Scope, Frequency, Methodology and Relationship with the Sustainable Development Goals Progress Report*, New York, 29.7.2016, <[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1654Annex\\_Min\\_declaration\\_HLPF2016.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1654Annex_Min_declaration_HLPF2016.pdf)> (Zugriff am 18.6.2018).

89 »SDG Business Forum«, *Sustainable Development Knowledge Platform*, <<https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/SDGBusinessForum>> (Zugriff am 18.6.2018).

90 Mehr dazu bei Marianne Beisheim/Anne Ellersiek, *Partnerschaften im Dienst der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung: Transformativ, inklusiv und verantwortlich?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2017 (SWP-Studie 22/2017).



Ein UN Task Team unterstützt die Wissenschaftlergruppe.<sup>95</sup> Die Bundesregierung bat zudem das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik und das Umweltbundesamt um Zuarbeit. Dennoch ist die IGS im Vergleich zu anderen Panels, wie etwa dem Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), sehr mager ausgestattet, was sich limitierend auf ihre Arbeit auswirkt. Wie das IPCC soll die IGS keine neue Forschung betreiben, sondern existierende Forschungsergebnisse zusammenfassen. Allerdings sind die Arbeitsabläufe innerhalb des IPCC viel differenzierter, mit hochspezialisierten Arbeitsgruppen und mehrstufigen Begutachtungs- und Abstimmungsprozessen, vielen Plenarsitzungen und Sachstandsberichten. Am Ende steht eine Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger. Diese wird Satz für Satz in tagelangen Sitzungen ausgehandelt und im Konsens beschlossen, wobei die wissenschaftlichen Hauptautoren des Berichts das letzte Wort haben sollen.<sup>96</sup> Die drei wissenschaftlichen Grundlagenberichte des IPCC, die zusammen mehrere Tausend Seiten umfassen, sind davon nicht betroffen. An ihnen arbeiten weltweit mehr als 800 Wissenschaftler mit.

Notgedrungen wählte die IGS für den GSDR 2019 eine andere Arbeitsweise: Sie veröffentlichte 2017 einen offenen »Call for Inputs«, der sich weltweit sowohl an die Wissenschaft als auch an andere Wissensträger wendete.<sup>97</sup> Der Call identifizierte vier Bereiche, zu denen Eingaben erbeten wurden: (1) Wechselwirkungen zwischen den SDGs und ihren Unterzielen, (2) Pfade zur Transformation, (3) vernachlässigte und neue Themen jenseits der SDGs sowie (4) die Rolle der Wissenschaft. Es wird sich zeigen, ob es der IGS gelingt, die Wissenschaft zu mobilisieren – viele Anrei-

ze dafür kann sie nicht bieten. Zudem müssten Kapazitäten in Entwicklungsländern gestärkt werden, da meist nur ein minimaler Anteil an wissenschaftlichen Studien aus diesen Ländern stammt. Dies könnte über nationale Wissenschaftsplattformen geschehen.

### **Auch wenn es kein einheitliches Rezept für Science-Policy-Prozesse gibt, sind einige Erfolgsfaktoren unabdingbar.**

Es ist schwer vorherzusagen, welche Erwartungen der für 2019 geplante GSDR erfüllen kann. Die wissenschaftliche Debatte um derartige *Science-Policy Interfaces* zeigt, dass es zwar kein einheitliches Erfolgsrezept für diese Dialogprozesse gibt, aber dennoch einige Faktoren für deren Gelingen wichtig sind.<sup>98</sup> Eine adäquate Ausstattung gehört dazu, das heißt unter anderem ein Sekretariat samt Budget, ebenso eine angemessene Kommunikation von Ergebnissen und handlungsrelevanten Empfehlungen. Studien raten zu Ansätzen, die auf einen gegenseitigen Austausch und ein gemeinsames Lernen hinauslaufen.<sup>99</sup> Teils schlagen sie sogar vor, neben der reinen Fachexpertise eine zweite Expertise einzubeziehen, um die wissenschaftlichen Erkenntnisse nachvollziehbar zu entscheidungs- und handlungsbezogenen Empfehlungen für die Politik aufzubereiten.<sup>100</sup> Andere Beiträge betonen vielmehr die Relevanz der – oft mangelnden – Bereitschaft auf Seiten der Politik zur Rezeption von Forschungserträgen (research uptake), insbesondere wenn diese einen tiefgreifenden politischen Kurswechsel angezeigt erscheinen lassen. Auch auf der Empfängerseite müssten daher Verständnis, Anreize und Kapazitäten gestärkt werden.<sup>101</sup>

<sup>95</sup> Dieses besteht aus Mitgliedern des UN-Sekretariats, der UN Educational, Scientific and Cultural Organization, des UN Environment Programme, des UN Development Programme, der UN Conference on Trade and Development und der Weltbank.

<sup>96</sup> »Was macht der Weltklimarat? Wie der IPCC zu seinen Ergebnissen kommt«, in: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)/Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (Hg.), *Perspektive Erde. Forschung zum globalen Wandel*, 2/2013, September 2013. Siehe auch John Broome, »At the IPCC«, *London Review of Books Blog*, 8.5.2014, <<https://www.lrb.co.uk/blog/2014/05/08/john-broome/at-the-ipcc/>> (Zugriff am 3.10.2018).

<sup>97</sup> »Global Sustainable Development Report: Call for Inputs«, *Sustainable Development Knowledge Platform* <[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17102Call\\_for\\_inputs\\_PDF.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17102Call_for_inputs_PDF.pdf)> (Zugriff am 18.6.2018).

<sup>98</sup> Siehe zur Debatte Alexander Bogner/Helge Torgersen (Hg.), *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik*, Wiesbaden: Springer, 2005.

<sup>99</sup> Anita Engels, »The Science-policy Interface«, in: *The Integrated Assessment Journal*, 5 (2005) 1, S. 7–26; Rolf Lidskog/Göran Sundqvist, »When Does Science Matter? International Relations Meets Science and Technology Studies«, in: *Global Environmental Politics*, 15 (Februar 2015) 1, S. 1–20.

<sup>100</sup> Thomas Saretzki, »Welches Wissen – wessen Entscheidung? Kontroverse Expertise im Spannungsfeld von Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik«, in: Bogner/Torgersen (Hg.), *Wozu Experten?* [wie Fn. 98], S. 345–369.

<sup>101</sup> Die UN Joint Inspection Unit setzt 2018 ein Projekt mit dem Titel »Strengthening the Policy Research Uptake in Service of the 2030 Agenda« um.

Das Abschlussdokument des ersten Multi-Akteur-Forums für Wissenschaft, Technologie und Innovation enthält die Feststellung, dass es die 2030-Agenda besonders schwer habe, da sie aufgrund ihres Transformationsanspruchs disruptiver Natur sei und einen radikalen Wandel verlange.<sup>102</sup> Gleichzeitig setzt dieses UN-Dokument wie viele andere auf evidenzbasierte Politik und auf Politikkohärenz. Diese beiden Faktoren seien angesichts des integrierten Ansatzes der 2030-Agenda (mit Blick auf Wechselwirkungen und die vielen Zielkonflikte, aber auch Synergien) von hoher Bedeutung. Es ist jedoch eine – leider oft vertretene – Fehleinschätzung vieler sachorientierter Wissenschaftler anzunehmen, beides sei quasi automatisch ein Ziel von Politik. Integrierte Assessments würden aus dem politischen Raum daher entsprechend nachgefragt und seien mithin effektive Instrumente der Politikberatung. Eine solche Auffassung unterschätzt die *politics*-Dimension von Politik, also Faktoren wie bürokratische Routinen und Domäne- und Ressortinteressen, die sich zum Beispiel in Kämpfen (turf battles) um Mandate und Budgets ausdrücken, oder auch Erwägungen hinsichtlich eigener Karrierepfade. Insbesondere Vertreterinnen und Vertreter der »Science and Technology Studies« betonen diese Erkenntnisse zu den problematischen Folgen einer solchen »politics of science«.<sup>103</sup> Andere konstatieren, dass »Talk, Decision, and Action« oft auseinanderfallen,<sup>104</sup> insbesondere wenn sich Politik mit konfligierenden Anforderungen konfrontiert sehe. Politisches Handeln sei dann oft geprägt von unklaren Präferenzen und gemischten Motiven, was rein-rationale Entscheidungen eher unwahrscheinlich mache.<sup>105</sup> Wissenschaftliche Beratung habe nur Erfolg, wenn Offenheit für Politikalternativen vorhan-

den sei. Sinnstiftende Narrative könnten dabei helfen,<sup>106</sup> breite Konsense über Wissensbestände ebenso,<sup>107</sup> wobei die übereinstimmende Wahrnehmung der Probleme über die rein wissenschaftliche Gemeinschaft hinausreichen sollte.<sup>108</sup> Umstritten ist, ob es Aufgabe der Wissenschaft selbst sein soll, diesen Konsens herzustellen, oder nicht: Während die einen für eine unabhängige und autonome Wissenschaft eintreten,<sup>109</sup> glauben andere, so etwa die Vertreter des internationalen Forschungsprogramms für globale Nachhaltigkeit »Future Earth«, dass eine »transdisziplinäre«,<sup>110</sup> die politische und gesellschaftliche Sphäre einbeziehende Ko-Produktion von Wissen das bessere Vorgehen sei.<sup>111</sup> Der Präsident der Deutschen Forschungsgemeinschaft warnte hingegen vor einer Szientokratie und Tyrannei der Experten, die die demokratischen Prinzipien von offenen Gesellschaften unterlaufe, sowie vor dem Verlust von Offenheit und Pluralismus in der Wissenschaft.<sup>112</sup>

Einig sind sich die Experten darüber, dass eine hohe Glaubwürdigkeit und die Transparenz von Arbeits- und Vermittlungsprozessen wichtig sind für einen erfolgreichen Wissenstransfer, wobei die Wissenschaft auch Unsicherheiten (uncertainties) nicht

**102** ECOSOC, *Multi-stakeholder Forum on Science, Technology and Innovation for the Sustainable Development Goals: Summary by the Co-Chairs*, New York, 24.6.2016 (E/HLPF/2016/6), Para. 4.

**103** Sheila Jasanoff, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990; dies. (Hg.), *States of Knowledge: The Co-production of Science and the Social Order*, London: Routledge, 2004; Bogner/Torgersen (Hg.), *Wozu Experten?* [wie Fn. 98].

**104** Nils Brunsson, *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, 2. Aufl., Kopenhagen: Business School Press, 2002.

**105** Stephen D. Krasner, »Planning and Garbage Cans: A Framework for Locating Policy Planning«, in: Daniel W. Drezner (Hg.), *Avoiding Trivia: The Role of Strategic Planning in American Foreign Policy*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009, S. 159 – 171.

**106** Paul C. Avey/Michael C. Desch, »What Do Policymakers Want from Us? Results of a Survey of Current and Former Senior National Security Decision Makers«, in: *International Studies Quarterly*, 58 (2014) 2, S. 227 – 246.

**107** Peter M. Haas, »Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination«, in: *International Organization*, 46 (Winter 1992) 1, S. 1 – 35.

**108** David J. Griggs/T. S. Kestin, »Bridging the Gap between Climate Scientists and Decision Makers«, in: *Climate Research*, 47 (2011) 1 – 2, S. 139 – 144.

**109** Peter M. Haas/Casey Stevens, »Organized Science, Usable Knowledge, and Multilateral Environmental Governance«, in: Rolf Lidskog/Göran Sundqvist (Hg.), *Governing the Air: The Dynamics of Science, Policy, and Citizen Interaction*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2011, S. 125 – 161.

**110** Der Begriff »transdisziplinär« verweist nicht nur auf das Zusammenspiel mehrerer Fachbereiche, sondern auch auf den Dialog von Wissenschaftlern und Nichtwissenschaftlern.

**111** Wolfram Mauser u.a., »Transdisciplinary Global Change Research: The Co-creation of Knowledge for Sustainability«, in: *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 5 (September 2013) 3, S. 420 – 431; Armin Grunwald, »Transformative Wissenschaft – eine neue Ordnung im Wissenschaftsbetrieb?«, in: *GALA*, 24 (Januar 2015) 1, S. 17 – 20.

**112** Peter Strohschneider, »Zur Politik der Transformativen Wissenschaft«, in: André Brodocz u.a. (Hg.), *Die Verfassung des Politischen*, Wiesbaden: Springer VS, 2014, S. 175 – 192.

verschweigen dürfe.<sup>113</sup> Vom GSDR-Prozess dringt bislang kaum etwas nach draußen. Schon jetzt ist aber klar, dass der IGS für die oben genannten ausgefeilten Prozesse die Ressourcen fehlen.

## Die Ministererklärung – ohne Ergebnisse des HLPF

Am Ende des jährlich im Juli tagenden HLPF unter der Schirmherrschaft des ECOSOC verabschieden die Staatenvertreter eine Ministererklärung, zunächst per Akklamation am Ende des HLPF (2018 erstmals nach Abstimmung), am Folgetag dann nochmals formell als Teil des Reports der ECOSOC-Präsidentin an das Hochrangige Segment des ECOSOC.

Ein Problem ist, dass die Ministerial Declaration bereits vor dem HLPF zwischenstaatlich verhandelt wird (meist im Juni). Sie kann daher gar keine Ergebnisse des HLPF darstellen und greift auch kaum Analysen der thematischen Reviews und der nationalen oder regionalen Lernprozesse auf. Sie bietet mithin nicht jene politische Orientierung für die weitere Umsetzung, die qua Mandat vom HLPF erwartet wird (political leadership and guidance).

Zudem wird die Ministererklärung auf zwischenstaatlicher Ebene erarbeitet. Lediglich wenn die beiden Fazilitatoren (zwei UN-Botschafter, die auf Einladung des Präsidenten der Generalversammlung die Verhandlungen organisieren) dies unterstützen und kein Mitgliedstaat Einspruch erhebt, können nichtstaatliche Akteure beteiligt werden. Dann beschränkt sich deren Mitwirkung de facto auf wenige New Yorker NGO-Vertreter.

Grund für die enttäuschende Qualität des Ergebnisdokuments ist jedoch nicht nur das unglückliche Timing der Verfertigung des Textes, sondern auch die politisch schwierige Lage. Die im New Yorker UN-Hauptquartier verhandelte Ministererklärung spiegelt die dortigen Konfliktlinien wider. So ist es zurzeit kaum möglich, über die vereinbarten Inhalte der 2030-Agenda hinauszugehen – vielmehr ist es bereits ein Kampf, an diesen weiterhin festzuhalten. Dies gilt regelmäßig für die Abschnitte, wo von den Mitteln für die Umsetzung die Rede ist (hier leben die Debatten zwischen Nord und Süd wieder auf). Weitere strittige Themen, die den Konsens in den letzten

Jahren behinderten, sind Frauenrechte, sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte und in jüngster Zeit auch das multilaterale Handels- und Klimaregime. Auch der Streit um die Formulierungen zum Selbstbestimmungsrecht der Menschen in besetzten Gebieten (vor allem in den palästinensischen Gebieten) belastete bisher jedes Jahr das Schlussplenum des HLPF. 2018 verlangten die USA eine namentliche Abstimmung über das Gesamtdokument – was dazu führte, dass die Ministererklärung erstmals nicht im Konsens verabschiedet wurde, da die USA und Israel dagegen stimmten. In ihrer Begründung kritisierte die amerikanische Vertreterin die ihrer Ansicht nach unangebrachte Politisierung der Agenda und stellte die rhetorische Frage in den Raum, ob die für die Verhandlungen der Ministererklärung aufgebrachten Mittel nicht besser für die nationale Umsetzung der SDGs eingesetzt werden sollten.<sup>114</sup>

## Der Mehrwert der Ministererklärung ist derzeit begrenzt.

Insgesamt ist der Mehrwert der Ministererklärung derzeit begrenzt, da sie lediglich eine Bestandsaufnahme der offensichtlichsten Trends und Herausforderungen und eine Auflistung sehr allgemeiner Verpflichtungen enthält und dabei wegen der aktuell unüberbrückbaren Konflikte im besten Fall Konsensformulierungen aus älteren Dokumenten wiederholt werden. Das nach dem HLPF erstellte *Summary* der ECOSOC-Präsidentin greift hingegen die Ergebnisse des Forums auf und dokumentiert auch die Empfehlungen, die sich aus den Sitzungen ableiten lassen. Allerdings gibt es für dieses Papier nur ein schwaches Mandat, es hat kaum offizielle politische Bedeutung.<sup>115</sup> Selbst die Ministererklärung hat keine direkte oder bindende Wirkung: Da das HLPF keine eigenen Entscheidungsbefugnisse hat, geht die Erklärung über den ECOSOC an die Generalversammlung.

<sup>114</sup> Siehe die Pressemitteilung dazu: »High-level Political Forum on Sustainable Development Overwhelmingly Adopts Ministerial Declaration by 164 Votes in Favour, 2 against«, *UN Meetings Coverages and Press Releases*, 18.7.2018, <[www.un.org/press/en/2018/ecosoc6943.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2018/ecosoc6943.doc.htm)> (Zugriff am 10.8.2018).

<sup>115</sup> Siehe die erste Fußnote des »President's Summary of the 2018 High-Level Political Forum on Sustainable Development«, *Sustainable Development Knowledge Platform*, <[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/205432018\\_HLPF\\_Presidents\\_summary\\_FINAL.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/205432018_HLPF_Presidents_summary_FINAL.pdf)> (Zugriff am 10.8.2018).

<sup>113</sup> Sarah Cornell u.a., »Opening up Knowledge Systems for Better Responses to Global Environmental Change«, in: *Environmental Science & Policy*, 28 (April 2013), S. 60–70.



Pragmatiker weisen darauf hin, dass es dennoch wichtig sei, an der Abfassung einer Ministererklärung festzuhalten, damit hochrangige Politiker nach New York kommen. Allerdings sollten diese dann auch zukunftsweisende, politikrelevante Empfehlungen liefern können. Bislang wird ihnen nach wenigen Minuten in der generellen Debatte das Mikrofon abgedreht, und ihre Beiträge beeinflussen nicht mehr das Abschlussdokument. Beides dürfte nicht dazu beitragen, ihr politisches Interesse am HLPF zu erhöhen. Es wird sich zeigen, wie sich dies bei der »Politischen Erklärung« verhält, die die Staats- und Regierungschefs im September 2019 beim HLPF unter der Schirmherrschaft der Generalversammlung verabschieden sollen. Für das im Juli 2019 stattfindende achttägige HLPF soll übrigens keine Ministererklärung verhandelt werden, so dass bislang völlig offen ist, wie die Ergebnisse dieses Treffens dokumentiert werden sollen.

Letztlich schlägt sich hier erneut der Grundkonflikt über die Bedeutung des HLPF nieder, der bereits 2012/2013 die Verhandlungen über dessen Mandat belastet hat: Soll das HLPF lediglich eine »Plattform« für einen unverbindlichen zwischenstaatlichen Austausch sein, an dessen Ende ein ausgehandeltes Dokument im Konsens verabschiedet wird (u. a. Position Russlands), oder soll es ein hochrangiges Forum mit universeller Mitgliedschaft sein, das relevante politische Richtungsentscheidungen trifft?

# Der Blick nach vorne: UN-Reformen proaktiv mitgestalten

## Grundsätzliche Empfehlungen zum HLPF-Review 2019/20

Das HLPF wurde 2013 eingerichtet, also zwei Jahre vor der Verabschiedung der 2030-Agenda. Daher können die Arbeitsmethoden und Praktiken, mit denen das Forum operiert, dem Ambitionsniveau der 2030-Agenda gar nicht entsprechen. Bereits 2016 hatten die UN-Mitgliedstaaten entschieden, sowohl das Format als auch andere organisatorische Aspekte (format and organizational aspects) des HLPF zu überprüfen, und zwar während der 74. Generalversammlung, um aufbauend auf den gewonnenen Erkenntnissen aus dem ersten Vierjahreszyklus Änderungen vornehmen zu können.<sup>116</sup> Grundsätzlich müssen die Mitgliedstaaten entscheiden, ob sie das aktuell überfrachtete HLPF (beispielsweise mit mehr Sitzungstagen) *ausbauen* oder aber dessen inhaltliches Mandat *verschlanken* wollen. Leider tendieren die Mitgliedstaaten dazu, immer mehr mit (noch) weniger Ressourcen zu wollen. Das aber stellt letztlich niemanden zufrieden. Politische Bedeutung kann das HLPF nur erlangen, wenn es mandatiert wird, relevante *Richtungsentscheidungen* zu treffen. Nur dann werden hochrangige Politiker Interesse an einer Teilnahme entwickeln. Um etwa im September 2019 Staats- und Regierungschefs dafür zu motivieren, muss nicht zuletzt auch das Format des zweitägigen HLPF im Rahmen der Generalversammlung überdacht werden. So wäre es wichtig, das Ergebnisdokument – die mandatierte »Politische Erklärung« – so zu erarbeiten, dass damit wirksame politische Impulse für die weitere Umsetzung der 2030-Agenda gesetzt werden.

Zu wichtigen Bausteinen des HLPF – den Thematischen und SDG-Reviews, den VNRs und der Beteili-

gung gesellschaftlicher Akteure und der Wissenschaft – wurden bereits konkrete Reformideen vorgestellt. Von Anfang an war es Konsens, dass das HLPF nicht die vorhandenen multilateralen Prozesse zu den Themen einzelner SDGs doppeln soll. Stattdessen soll das Forum auf diesen Prozessen im Sinne einer analytischen Zusammenschau aufbauen und dabei die Prinzipien der 2030-Agenda (Transformation, Integration, Inklusivität) in den Vordergrund stellen. Damit dies gelingen kann, müssen jedoch bereits *im Vorfeld* des HLPF die Daten, Trends und Politiken aus den relevanten sektoralen Prozessen ausgewertet und analysiert werden. Dies würde zumindest die Grundlage dafür schaffen (wenn auch nicht die Garantie bieten), dass hochrangige Vertreter der Mitgliedstaaten beim HLPF entsprechende politische Handlungsempfehlungen diskutieren und im besten Fall auch deren Umsetzung mandatieren.

**»Reports« allein sind noch keine  
»Reviews« – dazu bedarf es eines  
Auswertungs- und Analyseschritts.**

In der empirischen Bestandsaufnahme der aktuellen Arbeitsmethoden und Praktiken des HLPF wurde deutlich, dass es just an diesen *Vor- und Nachbereitungsprozessen* mangelt. Für das HLPF relevante Berichte müssen deutlich früher im Jahr vorliegen, damit sie von den Verhandlern noch vor dem Abstimmungsprozess zur HLPF-Ministererklärung bearbeitet werden können. Da ist es hilfreich, dass die jüngste Resolution zum ECOSOC-Review das UN-Sekretariat auffordert, den ECOSOC-Kalender samt den damit verbundenen Berichtspflichten zu überprüfen.<sup>117</sup>

<sup>116</sup> UNGA, *Follow-up and Review* [wie Fn. 61], Para. 21.

<sup>117</sup> UNGA, *Review of the Implementation of General Assembly Resolution 68/1* [wie Fn. 93], Para. 31.

Auch die Kapazitäten von UNDESA müssen ausgebaut werden, unter anderem auch, damit eingehende Berichte stärker analysiert und synthetisiert und diese Ergebnisse dann auch besser kommuniziert werden können. Insbesondere bei der Vorbereitung der Thematischen und SDG-Reviews sollte an die intensive Zusammenarbeit des UN-Systems während der Post-2015-Verhandlungen angeknüpft werden. Gleiches gilt für die Konsultationen mit nichtstaatlichen Akteuren. Die Planung der Vorbereitungsprozesse und deren Ergebnisse sollten frühzeitiger und transparenter nach außen kommuniziert werden. Die nationalen Teams, die das HLPF vorbereiten, sollten verstärkt werden. Sie sollten auch in die Erarbeitung der Ministererklärung einbezogen werden. Es ist nicht hilfreich, wenn nur die New Yorker UN-Vertretungen verhandeln, da dann die üblichen Konflikte dominieren.

Die Programmplanung des HLPF könnte durch ein »Advisory Programme Committee« unterstützt werden, das beispielsweise rechtzeitig passende Panelisten sucht und verpflichtet. Schließlich sollten die Moderatoren der HLPF-Panels darauf drängen, dass die geladenen Panelisten alle relevanten Berichte an das HLPF auch zur Kenntnis nehmen und darauf aufbauende politikrelevante Empfehlungen formulieren (statt nur ihre eigenen Themen und Interessen zu vertreten). Maßstab für die Empfehlungen sollten die übergreifenden Prinzipien der 2030-Agenda sein.

Darüber hinaus könnten die Mitgliedstaaten beschließen, Ende Mai ein einwöchiges Vorbereitungstreffen abzuhalten.<sup>118</sup> Rechtzeitig vor diesem Termin müssten dann der SDG-Bericht des Generalsekretärs, die Berichte aus dem UN-System, die Syntheseberichte für die SDG-Reviews und zumindest die »main messages« der freiwilligen nationalen Umsetzungsberichte vorliegen. Ein solches *HLPF Spring Meeting* könnte dann vor allem die Thematischen und SDG-Reviews durchführen. Deren Ergebnisse könnten so in die im Juni stattfindenden Verhandlungen über die Ministererklärung einfließen, die dann substantiellere Empfehlungen enthalten könnte und sollte. Im Juli sollten diese Empfehlungen zur weiteren Umsetzung der 2030-Agenda dann auf Ministerebene während

**118** Um zu vermeiden, dass es den üblichen Streit um die Anzahl der Sitzungstage gibt, könnte die Vorbereitungswoche drei Tage des HLPF nutzen, plus je einen Tag des ECOSOC *Integration Segment* und des *Development Cooperation Forums*. Das HLPF im Juli würde dann statt acht nur noch fünf Tage umfassen.

des dreitägigen hochrangigen Segments des HLPF diskutiert werden. Um dafür mehr Zeit zu gewinnen, könnten die VNRs, die nicht auf Ministerebene präsentiert werden, in den ersten HLPF-Tagen abgehalten werden (statt im dreitägigen High-Level Segment).

Unterm Strich sollten die Mitgliedstaaten dem UN-System das Mandat erteilen, die Prozesse, die das HLPF vorbereiten, *frühzeitiger und transparenter* anzugehen, und deren Ergebnisse *integrierter und analytischer* aufzubereiten. Wenn sich die Mitgliedstaaten nicht dazu durchringen können, das Sekretariat und die Tagesordnung des ECOSOC dadurch zu entlasten, dass historisch überholte Mandate aufgegeben werden, dann müssen sie dafür neue, zusätzliche Ressourcen bereitstellen. Schließlich sollte auch nachvollziehbar sein, wie in der Folge die Ergebnisse des HLPF umgesetzt werden.

## Politischen Reformwillen stärken

Das vorhandene politische Momentum für eine ambitionierte Reform des HLPF sollte genutzt und verstärkt werden. António Guterres hatte sein Reformprogramm bereits im Rahmen seiner Bewerbung um das Amt des UN-Generalsekretärs der Generalversammlung vorgestellt. Er wirbt unter anderem für ein neues Management-Paradigma: Verantwortung soll dezentralisiert, Überlappungen sollen reduziert und Prozesse effizienter gestaltet werden.<sup>119</sup> Im Zuge der Konkretisierung dieser Pläne werden nun zwar auch Interessenkonflikte sichtbar; die Legitimität, die vor allem die Verwaltungsreformen genießen, ist aber weiterhin hoch.<sup>120</sup> Es wäre daher klug zu überlegen, wie man die Reformen des HLPF passgenau zu diesen UN-Prozessen gestalten könnte.

Mit Blick auf das HLPF ist insbesondere der *ECOSOC Review* von Bedeutung. Bereits 2013 beschloss die Generalversammlung Reformen der Arbeitsweise des Wirtschafts- und Sozialrats.<sup>121</sup> Seither läuft der Zyklus der ECOSOC-Treffen von Juli bis Juli. Seit 2016 sind

**119** UNGA, *Shifting the Management Paradigm in the United Nations. Ensuring a Better Future for All*, New York: UN, September 2017 (A/72/492). Hier geht es jedoch vor allem um interne Verwaltungsabläufe, weniger um politische Entscheidungsprozesse.

**120** Beate Wagner, »António Guterres — Ein Jahr im Amt«, in: *Vereinte Nationen*, 66 (2018) 1, S. 26–30.

**121** UNGA, *Review of the Implementation of General Assembly Resolution 61/16 on the Strengthening of the Economic and Social Council*, New York, 20.9.2013 (A/RES/68/1).

die Jahresthemen von ECOSOC und HLPF mit Bezug auf die 2030-Agenda aufeinander abgestimmt. Seit 2017 schließt der letzte Tag des »Hochrangigen Segments« des ECOSOC direkt an das HLPF an und wurde 2018 erstmals genutzt, um Trends und Szenarien zu diskutieren. Im Juli 2018 verabschiedete die UN-Generalversammlung eine Resolution zu weiteren Reformen.<sup>122</sup> So soll das eintägige »Integration Segment« des ECOSOC direkt vor dem HLPF abgehalten werden, um die Eingaben von Mitgliedstaaten, aus dem UN-System und von anderen relevanten Stakeholdern zu verarbeiten, auf dieser Basis Empfehlungen zu entwickeln und an das direkt anschließende HLPF weiterzuleiten. Wie das im Rahmen eines einzigen Tages gelingen soll, ist unklar. Das Verfahren soll jedoch 2019 ausprobiert werden und dann während der 74. Sitzung der Generalversammlung zusammen mit dem Format des HLPF überprüft werden.

Die 2016 von den Mitgliedstaaten geforderte und im Frühjahr 2018 umgesetzte Reform von UNDESA brachte ebenfalls Neuerungen für das HLPF mit sich.<sup>123</sup> Die Sekretariatsfunktionen für das HLPF teilen sich nun das neu-benannte »Office of Intergovernmental Support and Coordination for Sustainable Development« (ehemals ECOSOC Support Office) und die ebenfalls umbenannte »Division for Sustainable Development Goals« (DSDG, ehemals DSD). Ersteres konzentriert sich auf die zwischenstaatlichen Prozesse, inklusive des HLPF, während die DSDG die inhaltliche Vorbereitung der thematischen Panels übernimmt und auch für den GSDR und für Partnerschaften zuständig ist. Diese Reform hilft hoffentlich, die Rivalität zwischen den beiden Einheiten zu überwinden, die in der Vergangenheit die Zuarbeit zum HLPF belastet hatte.

Im Kontext der Debatte über die *Neubelebung der Tätigkeit der Generalversammlung* (Revitalizing the General Assembly) wird unter anderem diskutiert, wie die Agenden der Generalversammlung, des ECOSOC und des HLPF besser miteinander abgestimmt und mit der 2030-Agenda verknüpft werden können.<sup>124</sup> Dabei sollen auch unnötige Doppelungen beseitigt werden.

Generell wird in der Stärkung der Generalversammlung ein geeignetes Mittel gesehen, um gegebenenfalls dort über Mehrheiten die interessengeleiteten Blockaden im Sicherheitsrat oder ECOSOC überwinden zu können.<sup>125</sup>

### **Die Vorbereitungen für den HLPF-Gipfel im September 2019, der nur alle vier Jahre vorgesehen ist, müssen unbedingt vorangetrieben werden.**

Ein Test dafür könnte das zweitägige HLPF sein, das am 24./25. September 2019 auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs unter der Schirmherrschaft der Generalversammlung stattfinden wird. Um bei dieser Gelegenheit ein substantielles Ergebnis jenseits eines Minimalkonsenses zu erreichen, müssen die Vorbereitungen für diesen HLPF-Gipfel, der nur alle vier Jahre vorgesehen ist, unbedingt vorangetrieben werden. In der dort zu verhandelnden Politischen Erklärung sollten die Mitgliedstaaten auch einen deutlichen Impuls für die Reformen des HLPF geben.

Die bereits beschlossene und jetzt umzusetzende *Reform des UN-Entwicklungssystems* (UNDS) soll dazu beitragen, die SDGs effektiver umzusetzen.<sup>126</sup> 2017 hatte der Generalsekretär zwei Berichte mit Reformvorschlägen veröffentlicht.<sup>127</sup> Ende Mai 2018 einigten sich die Mitgliedstaaten schließlich auf eine Resolution, die die von Guterres vorgeschlagenen Reformen generell unterstützt, wenn auch mit Abstrichen, Vorbehalten

<sup>125</sup> Engelhardt, *Weltgemeinschaft am Abgrund* [wie Fn. 19].

<sup>126</sup> Hierzu gab es bereits zuvor einen längeren Prozess, seit 2014 als »ECOSOC Dialogue on the Longer-Term Positioning of the UN Development System« und seit 2016 im Kontext des vierjährigen »Quadrennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities for Development of the UN System« (QCPR), inklusive des Berichts des Independent Team of Advisors (ITA), *Findings and Conclusions. The Future We Want – The United Nations We Need*, 16.6.2016, <[www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org/ecosoc/files/files/en/qcpr/ita-findings-and-conclusions-16-jun-2016.pdf](http://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org/ecosoc/files/files/en/qcpr/ita-findings-and-conclusions-16-jun-2016.pdf)> (Zugriff am 3.10.2018); siehe auch Stephen Browne, *Sustainable Development Goals and UN Goal-Setting*, London: Routledge, 2017.

<sup>127</sup> UNGA/ECOSOC, *Repositioning the UN Development System to Deliver on the 2030 Agenda. Report of the Secretary-General*, New York, 11.7.2017 (A/72/124 – E/2018/3); UNGA/ECOSOC, *Repositioning the UN Development System to Deliver on the 2030 Agenda. Report of the Secretary-General*, New York, 21.12.2017 (A/72/684 – E/2018/7).

<sup>122</sup> UNGA, *Review of the Implementation of General Assembly Resolution 68/1* [wie Fn. 93].

<sup>123</sup> Siehe UNGA, *Follow-up and Review* [wie Fn. 61], Para. 16.

<sup>124</sup> Siehe *Review of Alignment of Agendas of the General Assembly, ECOSOC, and Their Subsidiary Bodies and the HLPF and other Related Forums in Light of the Adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Juli 2018 <[www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/Alignment-signed-letter-dated-18-July-2018.pdf](http://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/Alignment-signed-letter-dated-18-July-2018.pdf)> (Zugriff am 16.8.2018).

und Auflagen.<sup>128</sup> Die Reformen zielen vor allem auf effizientere UN-Strukturen und Prozesse auf nationaler und regionaler Ebene. Konkret sollen etwa die UN Resident Coordinators und UN Country Teams gestärkt und deren Finanzierung stabilisiert werden. Expertinnen und Experten halten die Beschlüsse jedoch zu Recht für unzureichend – viele offene Fragen müssen im Zuge der Umsetzung noch geklärt werden.<sup>129</sup> Dazu gehört auch eine bessere Abstimmung zwischen UNDS und HLPF.

Im Kontext der Debatte über *Sustaining Peace*<sup>130</sup> diskutieren Fachleute und Mitgliedstaaten schon länger über die Zusammenhänge zwischen Frieden und Entwicklung, zunächst unter dem Schlagwort »Menschliche Sicherheit«, nun unter der Formel »Development-Humanitarian-Peacebuilding-Nexus«. Neben der Reform der Friedens- und Sicherheitsarchitektur soll nach dem Willen des UN-Generalsekretärs die institutionelle Verantwortung für Konfliktprävention auf das gesamte UN-System ausgeweitet werden. Prioritär sollen auch hier vor allem Kapazitäten auf der Länderebene ausgeweitet werden. Russland hat in der Vergangenheit die politische Befassung des HLPF mit Sicherheitsfragen als unzulässig kritisiert, zuständig sei der Sicherheitsrat. Darüber hinaus lehnt Russland auch jegliche Einmischung in innere Angelegenheiten unter dem Banner der Prävention ab, ebenso eine entsprechende Ausweitung der Kompetenzen des UN-Sekretariats. Diese Konflikte werden im Kontext der 2019 anstehenden Beschäftigung mit SDG 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) wieder aufbrechen.

Insgesamt wird von dem Ausgang dieser Reformdebatten mit abhängen, wie ambitioniert der für 2019/20 geplante HLPF-Review ausfallen kann. Statusquo-Interessen und mögliche Blockaden sollten analysiert und einkalkuliert werden. So werden vor allem die Vorbehalte Russlands und auch der politische Konflikt zwischen den USA und der Verhandlungsgruppe der G77+China (im Jahr 2019 zudem unter

dem Vorsitz von Palästina) die Reformbemühungen belasten, desgleichen die zu erwartenden mangelnden Fortschritte bei den Finanzierungsfragen. In vielen Ländern fanden außerdem nach 2015 Wahlen statt und nicht alle neuen Regierungen mögen die Unterstützung der Vorgängerregierung für die 2030-Agenda teilen.

Gleichzeitig erzeugen die angesprochenen UN-Reformprozesse ein Momentum, das interessierte Mitgliedstaaten dazu nutzen sollten, um auch den HLPF-Review engagiert anzugehen. Die Erfahrungen aus den Beratungen zur 2030-Agenda zeigen, wie wichtig *leadership* und *ownership* für Verhandlungserfolge sind. Die Bundesregierung hat im Februar 2018 im Koalitionsvertrag gleich an zwei Stellen formuliert, »die Umsetzung der Agenda 2030 und die Förderung der nachhaltigen Entwicklung« sei »Maßstab des Regierungshandelns«.<sup>131</sup> Man werde sich für eine Stärkung der Vereinten Nationen einsetzen und wolle auch die Mittel aufstocken und strategischer ausrichten. Ganz in diesem Sinne könnte die Bundesregierung die 2015 zusammen mit Schweden initiierte »High-Level Group in Support of Implementation of the 2030 Agenda« revitalisieren, nun am besten gemeinsam mit weiteren Staats- und Regierungschefs. An einem solchen Schritt interessiert sein könnten in Europa die »Nordics« (vor allem Dänemark, Finnland, Schweden, Norwegen), Frankreich (VNR-Präsentation und G7-Vorsitz 2019), die Niederlande, Belgien und die Schweiz. Internationale Partner könnten Kolumbien (als Initiator der SDGs), Ecuador (Präsidentschaft der 73. Generalversammlung), Südkorea (Co-Chair »Friends of Governance for Sustainable Development«), St. Vincent und die Grenadinen (ECOSOC-Präsidentschaft) und weitere kleine Inselentwicklungsländer (SIDS) sein.

Eine solche Gruppe oder auch eine Group of Friends in New York könnte sich unter anderem dafür einsetzen, dass die Generalversammlung den Generalsekretär auffordert, spätestens Anfang 2020 einen Bericht vorzulegen, der die Erfahrungen mit dem HLPF aus dem ersten Vierjahreszyklus auswertet (siehe

**128** UNGA, *Repositioning of the United Nations Development System in the Context of the QCPR of Operational Activities for Development of the United Nations*, New York, 1.6.2018 (A/RES/72/279).

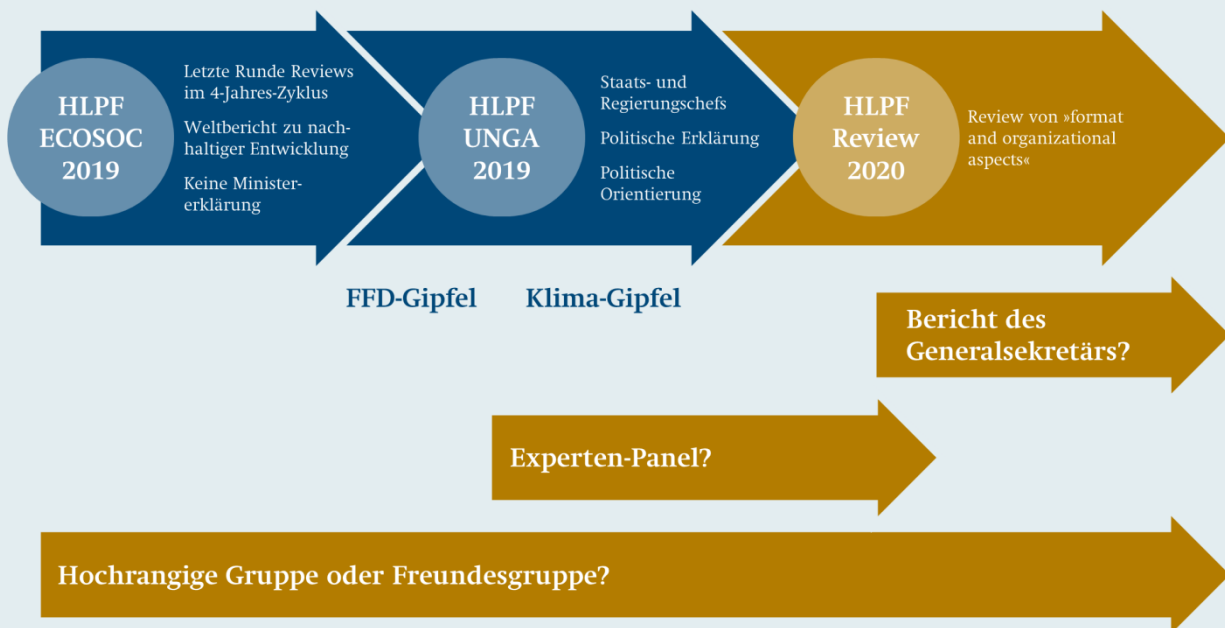
**129** Max Baumann/Silke Weinlich, *Wichtige Fortschritte, ungelöste Probleme: Bewertung der neuesten UNDS-Reformresolution*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2018 (DIE Analysen und Stellungnahmen 10/2018).

**130** Cedric de Coning, *Sustaining Peace. Kann ein neuer Ansatz die UN verändern?* Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, April 2018 (Global Governance Spotlight 3/2018).

**131** Siehe den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, <[www.cdu.de/koalitionsvertrag-2018](http://www.cdu.de/koalitionsvertrag-2018)> (Zugriff am 5.7.2018), S. 137, 144f, 160.

Grafik 2

## Auf dem Weg zum HLPF-Review: Vorschlag für einen Vorbereitungsprozess



© 2018 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Grafik 2).<sup>132</sup> Um politische Aufmerksamkeit zu generieren und den Report inhaltlich vorzubereiten, könnte die Gruppe Mittel bereitstellen, mit deren Hilfe der Generalsekretär zu Anfang 2019 ein kleines Expertenpanel berufen könnte. Dessen Aufgabe wäre es, zunächst breit unter Mitgliedstaaten und Stakeholdern zu konsultieren und dann im Herbst 2019 Ergebnisse und Reformoptionen zu präsentieren. Ein erster Zwischenbericht des Panels könnte eine Informationsgrundlage sein für die Verhandlungen zur Politischen Erklärung für den 2019er HLPF-Gipfel der Staats- und Regierungschefs. Im Frühjahr 2020 könnten die zwischenstaatlichen Verhandlungen zum HLPF-Review beginnen, spätestens zum 75. Gründungstag der UN könnten die vereinbarten Reformen verabschiedet werden.

Die Bundesregierung sollte sich proaktiv dafür einsetzen, das HLPF zu einer leistungsfähigen Schlüssel-

institution innerhalb des UN-Systems auszubauen. Sie könnte so deutlich machen, dass sie weiterhin den effektiven Multilateralismus und die nachhaltige Entwicklung als Leitprinzipien deutscher Außenpolitik hochhält.

<sup>132</sup> Für weitere mögliche Aktivitäten einer solchen Freundesgruppe siehe etwa den Vorschlag für ein »Makers Panel« in: Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE), *Globale Nachhaltigkeit vor der Sackgasse bewahren. RNE-Empfehlung an die Bundesregierung zum Ausbau des multilateralen Schwungrads der Agenda 2030*, Berlin, 24.8.2018, <[www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2018/09/Stellungnahme\\_RNE\\_zur-Reform\\_des\\_HLPF.pdf](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2018/09/Stellungnahme_RNE_zur-Reform_des_HLPF.pdf)> (Zugriff am 3.10.2018).



## Abkürzungen

CEB	Chief Executives Board (UN)
DSD	Division on Sustainable Development
DSDG	Division for Sustainable Development Goals
ECESA	Executive Committee on Economic and Social Affairs (UN)
ECOSOC	Economic and Social Council (UN)
FFD	Financing for Development
GSDR	Global Sustainable Development Report
HLPF	High-level Political Forum on Sustainable Development (UN)
MDGs	Millennium Development Goals
MGoS	Major Groups and other Stakeholders
NGO	Non-Governmental Organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
QCPR	Quadrennial Comprehensive Policy Review
RNE	Rat für Nachhaltige Entwicklung
SDG	Sustainable Development Goal
SDSN	Sustainable Development Solutions Network
SIDS	Small Island Developing States
UN	United Nations
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDS	United Nations Development System
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNDP	United Nations Development Programme
UNGA	United Nations General Assembly
VNR	Voluntary National Review

## Literaturhinweise

*Marianne Beisheim/Anne Ellersiek*

**Partnerschaften im Dienst der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung: Transformativ, inklusiv und verantwortlich?**

SWP-Studie 22/2017, Dezember 2017

*Marianne Beisheim*

**Die G20 und die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung. Kohärente Umsetzung und Rechenschaftslegung stärken**

SWP-Aktuell 31/2017, Mai 2017

*Marianne Beisheim/Susanne Dröge*

**»Klimapolitik und 2030-Agenda – Potentiale für nachhaltiges Navigieren«, in: Volker Perthes (Hg.), *Ausblick 2017 – »Krisenlandschaften«*, S. 59–62.**

SWP-Studie 1/2017, Januar 2017





